

302.23  
WAH  
~ 01

**ANALISIS WACANA TENTANG  
SIKAP MEDIA DAN AKUNTABILITAS PUBLIK**  
(Studi Kasus terhadap Berita Dana Mobilitas Anggota  
DPRD Jawa Tengah pada Harian Suara Merdeka)

**TESIS**

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2

Program Pascasarjana Universitas Diponegoro  
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi  
Konsentrasi : Magister Administrasi Publik



Diajukan oleh :

**ALBERTUS WAHYURUDHANTO**  
NIM : D 4E001003

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG  
2002**

## ABSTRACT

**DISCOURSE ANALYSIS ON MEDIA'S ATTITUDE AND PUBLIC ACCOUNTABILITY (Case Study towards Stories of Mobility Fund for Central Java Provincial House of Representatives in *Suara Merdeka* Daily), by ALBERTUS WAHYURUDHANTO, Master Program of Public Administration, Post Graduate Program, Diponegoro University, 2002.**

To create a good governance, as demanded by democratic society in the era of democratization, a means of public debate arena is quite needed. This debate is very much a compulsory, since only hence can public empowering be realised. Besides, it can help a situation of transparency.

Anyhow, for the purpose of transparent situation and freedom in forwarding people's opinion, there must be a media of the debate, and the most suitable to this is mass media. Principally, mass media is a tool of discussion or conservation of any case involving three parties, namely the media itself (in this case is its journalists and editors), the sources, and the public. They all bring their involvement in their own social activities. Their relationship is formed through debate operation they construct and transmit.

Such research is based on the understanding of an undeniable reality that within the process of public debate through mass media there are several influencing factors. Those, whenever any media plays its role to stimulate people's participation and creating a situation of transparent governmental process, as a public accountability, there are supporting factors for the media to decide its attitude.

By referring to what had happened in Central Java, there had been proven that mass media became a tool of public discussion over mobility fund for the members of provincial House of Representatives (DPRD). As a fact, the information of the fund had been media's --especially printed ones-- main attention and concern.

From the analysis conducted for three months --from October 1st to December 31st last year-- there were 48 news/stories related to the fund printed in *Suara Merdeka* daily.

The analysis was carried out by using discourse method in three phases. The first was "content analysis" using categorization. The second, selecting news to be analysed deeperly through "framing". And the third one was an interpretation based on the model of social change as developed by Norman Fairlough, those are text analysis, discourse practice, and socioculture practice.

The finding and the conclusion in the research had seen there was an unneutral public debate through mass media. It was due to pressures within the media over the running of the process of information making. Besides, press freedom does not guarantee of media neutrality, since press function is quite limited to its role as a medium for all factors in the society, and therefore the press is very much depends on its sources. Therefore, the press siding with the peoples is influenced by how the people takes their attitude on the information appear in their society. \*\*\*

## ABSTRAKSI

Untuk bisa menciptakan sistem pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai wujud tuntutan masyarakat yang demokrat dalam lingkup demokratisasi, diperlukan sarana yang bisa menjadi arena debat publik. Debat publik ini sangat diperlukan, karena disinilah pemberdayaan publik bisa diwujudkan. Disamping itu debat publik akan memberikan dukungan bagi situasi transparansi.

Namun, untuk bisa terwujudnya suasana transparan serta adanya kebebasan dalam mengemukakan pendapat, harus ada media yang bisa menjadi sarana untuk debat publik. Media yang bisa menjadi sarana untuk hal ini adalah media massa. Sehingga, media massa pada dasarnya adalah wahana diskusi atau konservasi mengenai suatu masalah yang melibatkan tiga pihak, yaitu media itu sendiri dalam hal ini adalah wartawan dan redaktur, kemudian sumber berita, serta khalayak. Ketiga pihak tersebut akan mendasarkan keterlibatannya pada peran sosialnya masing-masing. Dan hubungan diantara mereka terbentuk melalui operasionalisasi wacana yang mereka kontruksi dan transmisikan.

Penelitian ini didasarkan atas pemahaman bahwa ada realita yang tidak bisa dipungkiri bahwa dalam proses debat publik melalui media massa, ada berbagai unsur yang mempengaruhinya. Sehingga, ketika media melakukan perannya untuk menstimulasi partisipasi masyarakat serta menciptakan situasi proses pemerintahan yang transparan, sebagai perwujudan akuntabilitas publik, ada unsur-unsur yang bisa memberikan pengaruh dalam proses media mengambil sikap.

Pada kasus yang terjadi di Jawa Tengah, melalui media massa telah terjadi diskusi publik menyangkut pemberian dana mobilitas bagi anggota DPRD Jawa Tengah. Sebagai fakta publik, informasi mengenai adanya dana mobilitas bagi anggota DPRD Jateng ternyata sangat menarik perhatian media massa, terutama media massa cetak. Dari analisis isi yang dilakukan, selama tiga bulan penelitian, yaitu mulai tanggal 1 Oktober 2001 sampai dengan 31 Desember 2001, tercatat ada 48 berita / tulisan yang menyangkut bahasan mengenai dana mobilitas bagi anggota DPRD Jateng yang dimuat di *Harian Suara Merdeka*.

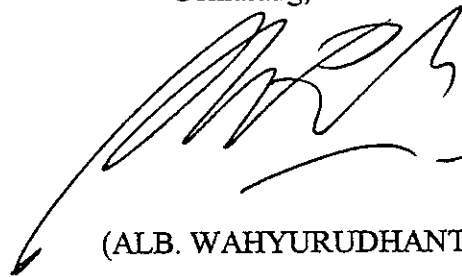
Untuk analisis terhadap penelitian ini dilakukan dengan metoda analisis wacana (*discourse analysis*) dalam tiga tahapan analisis data. Tahap pertama merupakan analisis isi dengan melakukan kategorisasi. Tahap kedua memilih berita untuk dianalisis lebih mendalam melalui teknik *framing*. Dan tahap ketiga dilakukan intepretasi berdasarkan Model Perubahan Sosial seperti yang dikembangkan oleh Norman Fairclough, yaitu dengan urutan jenjang analisis teks, *discourse practice*, dan *socioculture practice*.

Temuan dan simpulan yang dicapai dalam penelitian ini, adalah, ada realitas debat publik melalui media massa tidak bisa berlangsung netral.. Hal ini disebabkan adanya tekanan-tekanan dalam media ketika menjalankan proses produksi informasi. Disamping itu kebebasan pers tidak bisa memberikan jaminan atas netralitas media, karena fungsi pers sangatlah terbatas pada perannya sebagai mediasi unsur-unsur yang ada di masyarakat, sehingga pers akan sangat tergantung dari sumber informasi. Karena itu, keberpihakan pers pada publik akan sangat dipengaruhi oleh bagaimana publik menyikapi informasi yang muncul di lingkungannya. \*\*\*

## PERNYATAAN

DENGAN INI SAYA MENYATAKAN BAHWA DALAM TESIS  
INI TIDAK TERDAPAT KARYA YANG PERNAH DIAJUKAN  
UNTUK MEMPEROLEH GELAR KESARJANAAN DI SUATU  
PERGURUAN TINGGI, JUGA TIDAK TERDAPAT KARYA  
ATAU PENDAPAT YANG PERNAH DITULIS ATAU  
DITERBITKAN OLEH ORANG LAIN, KECUALI YANG  
SECARA TERTULIS DIACU DALAM NASKAH INI DAN  
DISEBUTKAN DALAM DAFTAR PUSTAKA

Semarang, 24 Juni 2002,



(ALB. WAHYURUDHANTO)

***“untuk Christiana Sekar Mustikapeni,  
istriku tersayang yang selalu memotivasiku,  
dan Felix Anggita Wikubhawa Pratistha,  
anakku yang selalu memberikan inspirasi.”***

## LEMBAR PENGESAHAN

### ANALISIS WACANA TENTANG SIKAP MEDIA DAN AKUNTABILITAS PUBLIK (Studi Kasus terhadap Berita Dana Mobilitas Anggota DPRD Jawa Tengah pada Harian Suara Merdeka)

Dipersiapkan dan disusun oleh

Nama : **ALBERTUS WAHYURUDHANTO**  
NIM : **D 4E001003**

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji  
pada tanggal : 24 Juni 2002

Susunan Tim Penguji

Pembimbing I,

**Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D**

Penguji I,

**Dra. Frieda NRH, MS**

Pembimbing II,

**Drs. Ali Mufiz, MPA**

Penguji II,

**Dra. Kismartini, MSi**

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan  
Untuk memperoleh gelar Magister Sains

Tanggal **12 JUL 2002** .....

Program Studi Magister Administrasi Publik

Ketua,



**Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D**

NIP : 130.227.811

# **LEMBAR PENGESAHAN**

## **UJIAN TESIS**

**ANALISIS WACANA TENTANG  
SIKAP MEDIA DAN AKUNTABILITAS PUBLIK  
(Studi Kasus terhadap Berita Dana Mobilitas  
Anggota DPRD Jateng pada Harian Suara Merdeka)**

Nama : **ALBERTUS WAHYURUDHANTO**

NIM : **D 4E001003**

Tesis Telah Disetujui

Tanggal : 23 Juni 2002

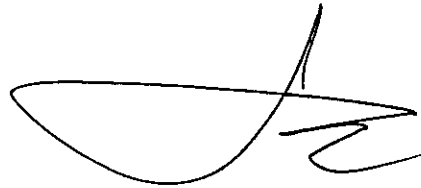
Pembimbing I



**(Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD)**

NIP : 130 227 811

Pembimbing II



**(Drs. Ali Mufiz, MPA)**

NIP : 130 520 505

## KATA PENGANTAR

SEGALA puji dan syukur penulis haturkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, karena hanya berkat dan rahmat-Nya-lah, tesis ini bisa terselesaikan dengan baik. Tesis yang berjudul *ANALISIS WACANA TENTANG SIKAP MEDIA DAN AKUNTABILITAS PUBLIK (Studi Kasus terhadap Berita Dana Mobilitas Anggota DPRD Jawa Tengah pada Harian Suara Merdeka)* ini merupakan salah satu syarat yang harus penulis penuhi untuk mencapai derajat sarjana S-2 pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi, Konsentrasi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Tentu saja tesis ini bisa terselesaikan karena bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Untuk itu, penulis ingin secara khusus menyampaikan ucapan terima kasih, pertama kepada yang terhormat **Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D**, ketua Program Studi Magister Administrasi Publik yang juga merupakan pembimbing pertama tesis ini. Sikap beliau yang selalu memberikan motivasi membuat penulis terus memperoleh semangat untuk menyelesaikan studi di pascasarjana Universitas Diponegoro ini. Selain itu bimbingan dalam penyusunan ini tesis yang dilakukan dengan sikap demokratisnya membuat penulis bisa sangat kreatif dalam menuangkan ide-ide.

Yang kedua, kepada yang terhormat **Drs. Ali Mufiz, MPA** selaku sekretaris Program Studi Magister Administrasi Publik yang juga merupakan pembimbing kedua tesis ini. Sikap kebhapaan yang selain memberikan motivasi juga memberikan banyak masukan, menjadikan jalan pikiran penulis ketika menyusun tesis ini semakin berkembang. Karena kontribusi gagasan yang disampaikan kepada penulis menjadikan tesis ini semakin baik.

Kemudian juga kepada **Dra. Sri Suwitri, Msi**, penguji pada seminar proposal. Masukan dan kritik yang diberikan ketika memberikan evaluasi atas proposal yang disusun pada awal pembuatan tesis ini menjadikan tesis ini semakin berisi. Juga kepada **Dra Frieda NRH, MS** dan **Dra. Kismartini, Msi**, penguji tesis ini. Masukan yang diberikan menjadikan tesis ini semakin lengkap. Selain itu, pertanyaan-pertanyaan yang diberikan ketika menguji justru telah memberikan banyak inspirasi bagi penulis agar



terus banyak membaca dan belajar untuk menambah dan mengembangkan pengetahuan yang dipelajari oleh penulis, khususnya mengenai topik yang dijadikan bahasan dalam penulisan tesis ini.

Selain itu tentu saja kepada bapak/ibu dosen pada program studi Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro. Berbagai pengetahuan dan informasi yang diberikan pada saat perkuliahan, merupakan sesuatu yang bagi penulis sangat berharga, terutama dalam menambah pengetahuan dan wawasan.

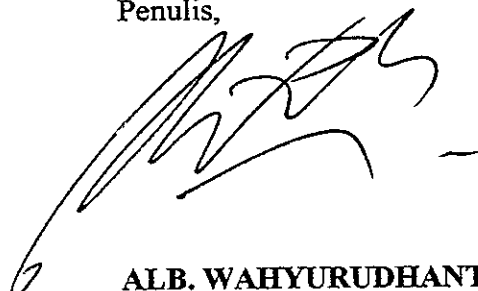
Dalam kesempatan yang berharga ini, penulis juga ingin menyampaikan terima kasih kepada istri penulis, **Christiana Sekar Mustikapeni**. Karena dorongan dan motivasi yang diberikan secara terus-menerus penulis akhirnya bisa menyelesaikan studi pada program pascasarjana Universitas Diponegoro ini. Juga kepada, **Felix Anggita Wikubhawa Pratistha**, anak kesayangan kami berdua yang membuat kami semakin bersemangat untuk menjalani dan menikmati hidup ini.

Serta tak lupa, teman-teman kuliah, dan siapa saja yang telah membantu sampai terselesaikannya tesis ini. Tanpa bantuan yang telah penulis terima, tak mungkin tesis ini bisa terselesaikan.

Akhirnya, seperti kata pepatah, tiada gading yang tidak retak, tentu saja tesis ini juga masih jauh dari kesempurnaan. Tetapi paling tidak tesis ini telah membuat penulis semakin sadar dan yakin, bahwa semakin dalam ilmu yang digali, semakin banyak yang tidak ketahui. Dan hal ini membuat penulis untuk bertekad untuk terus-menerus belajar, karena ternyata tidak ada batas waktu untuk harus selesai belajar.

Semarang, 1 Juli 2002,

Penulis,



**ALB. WAHYURUDHANTO**

## DAFTAR ISI

### Halaman

DAFTAR ISI	i
DAFTAR GAMBAR	iv
DAFTAR BAGAN DAN TABEL	v
DAFTAR LAMPIRAN	vi
 BAB I : PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang Masalah	1
1. Arti Penting Materi Penelitian	1
2. Kaitan Materi dengan Disiplin Ilmu	
Administrasi Publik	7
3. Dukungan Data di Lapangan	9
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah	17
C. Tujuan Penelitian	18

<b>BAB II</b>	<b>: TINJAUAN PUSTAKA</b>	<b>19</b>
	<b>A. Teori-teori yang Mendasari Penelitian</b>	<b>19</b>
	1. Demokratisasi sebagai Stimulus Kebebasan Pers	19
	2. Kebebasan Pers	28
	3. Transparansi Pemerintahan	31
	4. Akuntabilitas Publik	37
	5. Sikap Media	42
	6. Kebebasan Pers dan Kepentingan Publik	54
	<b>B. Kerangka Pikir</b>	<b>59</b>
 <b>BAB III</b>	 <b>: METODA PENELITIAN</b>	 <b>61</b>
	<b>A. Rancangan Penelitian</b>	<b>61</b>
	1. Analisis Framing dan Analisis Wacana sebagai Alternatif dalam Analisis Isi	61
	2. Kerangka Analisis	66
	<b>B. Ruang Lingkup Penelitian</b>	<b>70</b>
	<b>C. Jenis dan Sumber Data</b>	<b>71</b>
	<b>D. Instrumen Penelitian</b>	<b>73</b>
	<b>E. Teknik Pengambilan Sampel</b>	<b>77</b>
	<b>F. Teknik Pengumpulan Data</b>	<b>78</b>

G. Teknik Analisa Data	79
H. Jadwal Penelitian	82
<b>BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN</b>	
<b>PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN</b>	83
A. Hasil Penelitian	83
1. Penyajian Berita	83
2. Keberpihakan Media	98
B. Analisis Hasil Penelitian	102
1. Analisis Judul Berita	102
2. Analisis Tajuk Rencana	107
3. Analisis Isi Berita	111
C. Diskusi	118
1. Kebebasan Pers dan Transparansi Pemerintahan	118
2. Sikap Media dan Akuntabilitas Publik	121
<b>BAB V : TEMUAN DAN SIMPULAN</b>	123
A. Temuan.	123
B. Simpulan	126
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	128
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	133

## DAFTAR GAMBAR

1.	The Media Environment: Sources of Demand and Constraint	13
2.	Model Sistem Politik yang Disederhanakan	46
3.	Skema Proses Keberpihakan Media	51
4.	Skema Keterkaitan Antar Konsep yang Diteliti	60
5.	Skema Konsepsi Framing dalam Proses Wacana Media	64

## DAFTAR BAGAN DAN TABEL

1.	Bagan Skema Tingkatan dan Metoda Model Perubahan Sosial	69
2.	Tabel 01 : Tabel Pilihan Penempatan Berita	84
3.	Tabel 02 : Tabel Bentuk Tulisan	86
4.	Tabel 03 : Tabel Akurasi Pemberitaan	88
5.	Tabel 04 : Tabel Keberpihakan Berita	91
6.	Tabel 05 : Tabel Validitas Keabsahan Pemberitaan	93
7.	Tabel 06 : Tabel Nara Sumber	95
8.	Tabel 07 : Tabel Sikap Media	98
9.	Tabel 08 : Tabel Keberpihakan pada Publik	99

## DAFTAR LAMPIRAN

1. Lampiran 01 : Judul-judul Berita Mengenai Dana Mobilitas Anggota DPRD Jateng di Harian Suara Merdeka	133
2. Lampiran 02 : Tajuk Rencana	136
3. Lampiran 03 : Cuplikan berita	144
4. Lampiran 04 : Surat Pengantar Wawancara (untuk responden)	156
5. Lampiran 05 : Panduan wawancara mendalam	157

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

##### 1. ARTI PENTING MATERI PENELITIAN

Memasuki era tahun 1990-an muncul pandangan dunia yang baru, yang ternyata berpengaruh pada kehidupan masyarakat sejagad. Perang dingin yang berakhir pada tahun-tahun terakhir 1980-an, dan perlombaan senjata yang diperlambat atau bahkan pada saat itu ada upaya keras untuk dihentikan, telah mengubah peradaban komunitas dunia. Orang menyebut, saat itulah dimulainya era baru yang kemudian dikenal dengan nama era globalisasi atau dalam bahasa Indonesia dikenal sebagai era kesejagadan. Periode pascaperang dari nasionalisme dan perang dingin idealisme sudah berakhir, dan era baru yang disebut globalisasi sudah mulai.

John Naisbitt dan Patricia Abudene dalam bukunya yang kemudian menjadi *best seller*, yaitu "*Megatrends 2000*" menyebut ada sepuluh arah baru untuk tahun 1990-an. Sehingga memasuki abad millennium saat ini, penulis buku yang disebut sebagai peramal modern ini menunjuk beberapa trend global yang akan menjadi ciri masyarakat saat ini.

Disebutkan oleh Naisbitt (1990:4), bahwa seni akan berkembang di seluruh dunia. Ada imbauan internasional terhadap aliran pelestarian lingkungan, negara-negara komunis bereksperimen dengan demokrasi dan mekanisme pasar. Di antara bangsa-



bangsa, hasrat untuk kerja sama ekonomi lebih kuat daripada desakan untuk petualangan militer dengan pengorbanan manusia dan keuangan yang besar.

Kondisi ini ternyata juga harus dialami oleh Indonesia. Pengaruh global ternyata tidak hanya mempengaruhi sisi kehidupan ekonomi saja, yang mengharuskan Indonesia untuk masuk dalam perekonomian dunia, namun juga merambah ke berbagai segi, seperti sosial, budaya, serta politik.

Yang dirasa paling menonjol adalah tuntutan yang sangat kuat ke arah demokratisasi. Hal ini bisa dirasakan dengan semakin banyaknya wacana-wacana mengenai pemberdayaan serta penguatan (*empowerment*) masyarakat politik yang memadati wilayah politik nasional. Globalisasi telah dirasakan ternyata mendorong terciptanya tata-hubungan masyarakat baru, struktur dan sistem ekonomi baru. Bahkan yang terjadi kemudian adalah persepsi budaya baru dalam kehidupan masyarakat.

Disamping itu, memasuki abad ke-21, semakin dirasa munculnya “etika baru” yang bersifat universal tentang demokrasi. Kondisi nyata yang juga dialami oleh Indonesia, adalah semakin dirasakannya tuntutan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia dan perhatian pada kelestarian lingkungan yang saat ini menjadi acuan semua pemerintahan dan bangsa di dunia untuk secara sadar cenderung digunakan sebagai persyaratan legitimasi sebuah negara untuk memperoleh akses pasar dan bantuan luar negeri.

Ada banyak pendapat mengenai demokratisasi. Tetapi dalam penelitian ini akan lebih banyak diberi tekanan mengenai perilaku publik yang harus ada sebagai bentuk

personalitas bagi seorang demokrat. Seperti Diuraikan oleh Harrold D.Laswell (dalam Almond, et.al, 1984 : 11) ada lima ciri personalitas demokrat, yaitu :

1. Ego terbuka, menerima keberadaan orang lain.
2. Mampu membentuk sejumlah nilai dengan yang lain.
3. Lebih berorientasi kepada nilai yang beraneka ragam dari pada nilai-nilai tunggal.
4. Percaya dan yakin terhadap lingkungan sosialnya.
5. Relatif terbebas dari kecemasan.

Jika melihat ciri personal dari publik dalam suasana demokratis, maka bisa kita simpulkan, bahwa pemerintahan yang menjadi penyelenggara negara haruslah mempunyai sifat terbuka, sehingga transparansi menjadi unsur yang sangat penting. Pola-pola penyelenggaraan pemerintah yang cenderung sentralistik seperti yang dilakukan pada masa pemerintahan Soeharto, tentu menjadi sangat tidak tepat. Karena pola pemerintahan tersebut kurang peka terhadap perkembangan ekonomi, sosial dan politik masyarakat. Sehingga pola ini harus ditinggalkan seiring dengan tuntutan masyarakat yang menghendaki.

Untuk bisa menciptakan sistem pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai wujud tuntutan masyarakat yang demokrat dalam lingkup demokratisasi, diperlukan sarana yang bisa menjadi arena debat publik. Debat publik ini sangat diperlukan, karena disinilah pemberdayaan publik bisa diwujudkan. Dengan adanya pemberdayaan masyarakat, maka tentu saja tidak bisa akan ada lagi pemerintahan yang sentralistik.

Pemberdayaan masyarakat yang menjadi tuntutan publik tersebut, kemudian ternyata berkembang menjadi suatu gerakan yang disebut sebagai gerakan

memperjuangkan reformasi. Keberhasilan gerakan ini telah dicatat sejarah, yaitu pada tanggal 21 Mei 1998 pemerintahan Soeharto jatuh, dan saat itu oleh mayoritas publik disebut sebagai awal dimulainya era reformasi di Indonesia. Gerakan reformasi, pada intinya menghendaki terlaksananya demokratisasi untuk bisa terwujudnya *good governance*.

Sentralisasi kekuasaan dan kesenjangan sosial yang lebar dalam struktur masyarakat ternyata turut menyuburkan hubungan patron klien yang memberikan kontribusi besar bagi tumbuh berkembangnya budaya korupsi di masyarakat. Hubungan patron-klien ini memberikan keleluasaan kepada segelintir orang (elite politik dan kroni bisnisnya) untuk mampu mengakses dan mengeksploitasi sumber daya alam dan keuangan negara untuk kepentingan kelompoknya.

Hal itu seperti juga dikemukakan oleh J Patrick Dobel, bahwa kekuatan bisa menimbulkan arogansi. Dan kondisi ini sangat mendukung situasi untuk terjadinya sentralisasi kekuasaan.

Dobel menyatakan (1999 : 33) :

*Power invites arrogance. The worlds of perks, attention, and excitement provide satisfaction and status but can easily engender a preference for arbitrary action. Winning and dominating others can reinforce the self image of superiority to others and provide alluring satisfactions.*

Sehingga, agar struktur pemerintahan tidak sentralistik dan tidak totaliter, maka prinsip-prinsip demokratisasi yang menjadi acuan bangsa-bangsa lain di dunia harus diterapkan di Indonesia. Ini artinya harus ada suatu kesadaran masyarakat untuk

mewujudkan *good governance*. Syarat untuk bisa terlaksananya *good governance*, harus ada akuntabilitas publik pada proses pemerintahan. Akuntabilitas disini didefinisikan sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggung-jawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (LAN, 2000:2).

Dan menurut Ledvina V. Carino (dalam LAN, 2000:22) akuntabilitas dapat hidup dan berkembang dalam suasana yang transparan dan demokratis dan adanya kebebasan dalam mengemukakan pendapat.

Namun, untuk bisa terwujudnya suasana transparan serta adanya kebebasan dalam mengemukakan pendapat, tentu saja harus ada media yang seperti sudah disebutkan bisa menjadi sarana untuk debat publik. Media yang bisa menjadi sarana untuk hal ini adalah media massa, karena adanya beberapa fungsi media yang bisa memberikan dukungan untuk terciptanya suasana tersebut. Fungsi media massa yang dimaksud adalah menyiarkan informasi (*to inform*), fungsi mendidik (*to educate*), fungsi menghibur (*to entertain*), serta fungsi mempengaruhi (*to influence*).

Sehingga, media massa pada dasarnya adalah wahana diskusi atau konservasi mengenai suatu masalah yang melibatkan tiga pihak, yaitu media itu sendiri dalam hal ini adalah wartawan dan redaktur, kemudian sumber berita, serta khalayak. Ketiga pihak tersebut akan mendasarkan keterlibatannya pada peran sosialnya masing-masing. Dan hubungan diantara mereka terbentuk melalui operasionalisasi wacana yang mereka kontruksi dan transmisikan.

Penelitian ini didasarkan atas pemahaman bahwa ada realita yang tidak bisa dipungkiri bahwa dalam proses debat publik melalui media massa, ada berbagai unsur yang mempengaruhinya. Sehingga, ketika media melakukan perannya untuk menstimulasi partisipasi masyarakat serta menciptakan situasi proses pemerintahan yang transparan, sebagai perwujudan akuntabilitas publik, ada unsur-unsur yang bisa memberikan pengaruh dalam proses media mengambil sikap. Artinya, di dalam kebebasan yang dipunyai media massa, dalam hal ini pers, ada unsur-unsur penekan yang bisa memberikan pengaruh ketika media mengambil suatu sikap tertentu.

Sehingga, ada realitas bahwa pada prakteknya peranan media media massa tidak bisa sepenuhnya independen. Media massa atau pers dikatakan mampu jika memiliki fungsi informasi, edukasi, rekreasi dan pengaruh, serta pembaca memiliki kepastian terhadap paparan materi yang disajikan. Sedangkan pers dikatakan tidak mampu, jika pers belum memiliki independensi. Pers pada kenyataannya sampai sekarang masih tetap mempunyai penekanan-penekanan, karena ada banyak unsur yang bisa memberikan pengaruh pada media ketika akan dan kemudian menentukan sikap.

Dalam era seperti sekarang ini, media massa mempunyai posisi sentral, karena dengan adanya arus globalisasi dan dibudayakannya transparansi di segala urusan publik, maka semua manusia praktis menjadi bagian dari kesepakatan untuk bersatu. Media massa dalam konteks ini, berfungsi memasok dan menyebarluaskan yang diperlukan untuk penentuan sikap, dan memfasilitasi pembentukan opini publik. Namun, dalam konteks menjadi perantara, media massa juga dilingkupi oleh berbagai tekanan berbagai unsur yang masing-masing mempunyai kepentingan yang berbeda.

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya pemahaman-pemahaman tersebut, yang tidak bisa dipungkiri merupakan hal-hal yang harus selalu dikritisi jika melihat peranan media massa terutama dalam era kebebasan pers yang kini dialami oleh negeri Indonesia. Sementara sebagai media perdebatan publik, peranan media untuk mempengaruhi suatu proses penyusunan kebijakan yang menyangkut publik dirasa sangatlah besar.

## **2. KAITAN MATERI DENGAN DISIPLIN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

Banyak ahli yang memberikan definisi mengenai Administrasi Publik, salah satu diantaranya dinyatakan oleh John Pfifner dan Robert V Presthus (dalam Kencana et.al, 1999 : 24-25). Dikemukakannya, Administrasi Publik adalah :

1. Administrasi Publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
2. Administrasi Publik dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perseorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
3. Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah, pengarahannya, kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Sementara Prajudi Atmosudirdjo (1982:272) menyatakan, Administrasi Publik adalah administrasi daripada negara sebagai organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.

Sedangkan Dwight Waldo (dalam Kencana et.al, 1999:26) menyebutkan bahwa Administrasi Publik adalah manajemen dan organisasi daripada manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Dengan demikian bisa ditarik simpulan, bahwa Administrasi Publik mempunyai ruang lingkup aktivitas sosial publik dengan obyek materialnya adalah negara dan obyek aktivitasnya adalah pelayanan publik.

Hal ini merupakan pula materi dari penelitian ini yang ingin mengamati sejauh mana kebebasan pers sebagai pra syarat demokratisasi yang diperankan oleh media massa sebagai mediator bisa mewujudkan sistem pemerintahan yang baik (*good governance*). Tuntutan masyarakat untuk pelaksanaan *good governance* tersebut seperti dikemukakan oleh Hardijanto (2000:1) adalah sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjamin kepastian hukum, keterbukaan, profesional, dan akuntabel.
2. Pemerintahan yang menghormati hak-hak asasi manusia dan pelaksanaan demokrasi.
3. Pemerintahan yang dapat meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan mengutamakan pelayanan prima kepada masyarakat tanpa diskriminasi.
4. Pemerintahan yang mengakomodasikan kontrol sosial masyarakat.

Hal ini yang merupakan bahasan dalam materi penelitian ini merupakan hal-hal yang masuk dalam lingkup disiplin ilmu administrasi publik.

### 3. DUKUNGAN DATA DI LAPANGAN

Rendahnya tingkat *good governance* di Indonesia diyakini sudah sangat parah. Publik yang sengaja tidak diberdayakan akhirnya sadar bahwa jika tidak melakukan suatu gerakan untuk memperbaiki keadaan, maka perekonomian Indonesia akan hancur, dan hal itu akan berakibat pada sektor lain, terutama sektor politik. Kesadaran yang muncul, karena dirasakan bahwa pola pemerintahan yang sentralistik ternyata telah membuat krisis multi dimensi yang berkepanjangan. Krisis yang kemudian berakibat dengan jatuhnya nilai mata uang rupiah terhadap mata uang dolar AS mulai bulan Agustus 1997 semakin membuat perekonomian Indonesia terpuruk.

Sehingga kondisi ini kemudian membuat semua komponen publik bergerak untuk melakukan gerakan yang kemudian disebut sebagai gerakan pro reformasi. Hasilnya, pada tanggal 21 Mei 1998 pemerintahan di bawah rezim Soeharto yang sudah bertahan sampai 32 tahun jatuh. Dan sejak itulah semangat reformasi muncul dalam semua bentuk kehidupan publik. Gerakan reformasi pada dasarnya menghendaki adanya demokratisasi, *good governance*, dan desentralisasi.

Struktur pemerintahan yang sentralistik dan totaliter telah memberi peluang bagi terjadinya penyalahgunaan wewenang dalam bentuk praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di setiap tingkatan birokrasi. Dalam kondisi korupsi yang demikian parah, maka dibutuhkan suatu kesadaran masyarakat dalam bentuk gerakan sosial untuk memberantas korupsi serta mewujudkan prinsip-prinsip *good governance*. Prinsip-prinsip yang harus ditegakkan dalam *good governance* adalah akuntabilitas publik, transparansi,



dan partisipasi publik. Gerakan sosial ini harus mampu mendorong terciptanya demokratisasi dalam sistem politik dan ekonomi agar terjadi pembagian, pembatasan, serta penyeimbangan kekuasaan antara penyelenggara negara, sektor bisnis dan masyarakat sipil.

Deklarasi Tokyo mengenai petunjuk akuntabilitas publik (tahun 1985) menetapkan bahwa akuntabilitas merupakan kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial, dan program. (LAN, 2000:22).

Jika kita melihat definisi tersebut, prinsip akuntabilitas seperti partisipasi masyarakat serta transparansi pemerintah di Indonesia pada masa sebelum era reformasi sangatlah lemah, bahkan boleh dikatakan praktis tidak ada. Kondisi adanya keterbukaan (transparansi) baru bisa dirasakan pada era pasca kejatuhan rezim Soeharto, terutama setelah kran kebebasan pers dibuka. Kran kebebasan tersebut dibuka melalui kebijakan yang dilakukan oleh Presiden BJ Habibie yang naik menjadi presiden menggantikan Soeharto yang menyatakan berhenti pada tanggal 21 Mei 1998. Presiden Habibie saat itu melalui Menteri Penerangan M Yunus Yosfiah mencabut 2 Peraturan Menteri Penerangan (Permenpen) dan 4 Surat Keputusan Menteri Penerangan (SK Menpen) yang pada masa Orde Baru dianggap telah membelenggu kebebasan pers.

Sejak masa tersebut, maka publik bisa mempunyai saluran untuk berpendapat maupun untuk memperoleh informasi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan

publik. Berbagai persoalan politik maupun ekonomi yang menunjukkan tidak adanya *good governance* akhirnya bisa secara terbuka diketahui oleh masyarakat.

Masalah-masalah yang terkait dengan publik kini bisa secara transparan diamati sehingga kekeliruan birokrasi dalam mengambil kebijakan bisa dikoreksi oleh publik. Misalnya saja mengenai posisi utang luar negeri, kini bisa diketahui bahwa perekonomian Indonesia ambruk yang mengakibatkan krisis multi dimensi karena utang yang sudah sangat besar dan beberapa diantaranya sudah jatuh tempo. Padahal nilai mata uang rupiah jatuh sampai empat kali lipat jika dibanding pada masa sebelum krisis. Laporan terakhir Bank Indonesia (Kompas, 6 Agustus 2001) menyebutkan bahwa posisi utang luar negeri Indonesia pada bulan April 2001 tercatat 139 miliar dolar AS, yang terdiri dari 72 miliar dolar AS atau 52 % merupakan utang pemerintah, serta 67 miliar dolar AS atau 48 % adalah utang swasta. Menurut data Departemen Keuangan, fluktuasi pembayaran utang luar negeri pemerintah pada tahun 2001 adalah Rp 48 trilyun, tahun 2002 sebesar Rp 108 trilyun, tahun 2003 sebesar Rp 84 trilyun, dan tahun 2001 sebesar Rp 71 trilyun. Angka-angka ini baru merupakan utang pemerintah, belum termasuk utang swasta. Dari data ini saja sudah bisa ditarik kesimpulan bahwa pada masa pemerintahan Soeharto telah terjadi pola pemerintahan yang buruk dan tidak adanya akuntabilitas publik sama sekali. Data ini bisa diperkuat dengan adanya bukti-bukti bahwa keuangan negara telah diselewengkan. Ini ditunjukkan dengan fakta banyaknya para *bankers* yang mendekam di penjara karena terbukti menyalah-gunakan kredit Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI).

Data mengenai ketidakmampuan pemerintah dalam melakukan pelayanan publik juga ditunjukkan dengan adanya kesenjangan ekonomi yang sangat menonjol. Selain utang yang sangat besar, ternyata pemerintah Indonesia juga tidak mampu dalam mencari solusi bagi krisis yang berkepanjangan.

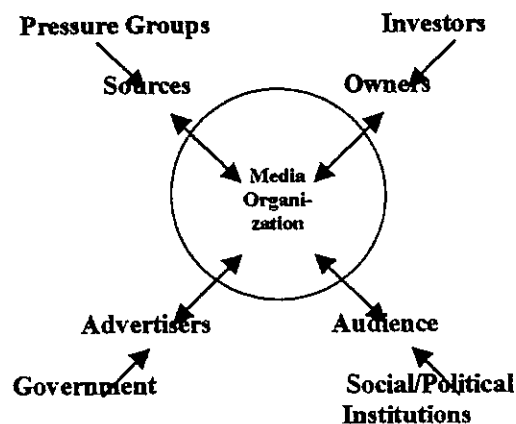
Menurut Todung Mulya Lubis (dalam Budiman ed, 2000:169), krisis ekonomi yang terjadi di Indonsia setidaknya sebagian besar disebabkan oleh ketidakadilan sosial yang terjadi di mana-mana dan semakin berkurangnya kepercayaan pada pemerintah. Faktor-faktor kunci dalam hal ini meliputi meluasnya korupsi, kolusi dan nepotisme dan kurangnya penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, prinsip-prinsip demokrasi dan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan hukum.

Namun pada masa lalu tidak pernah terpublikasikan karena adanya sensor media massa yang sangat ketat. Oleh karena itu tuntutan demokratisasi yang salah satunya adalah kebebasan pers ternyata bisa menjadikan kondisi yang transparan bagi proses pemerintahan sehingga memungkinkan adanya partisipasi publik dalam proses pemerintahan. Transparansi dan partisipasi publik tersebut merupakan syarat untuk bisa berjalannya akuntabilitas publik sebagai dasar bagi terselenggaranya *good governance*. Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) diarahkan pada pemecahan masalah dalam pemerintahan publik dan akan mencakup semua berbagai isu yang muncul.

Namun, dalam kenyataannya kebebasan pers yang bisa efektif sebagai media debat publik, sehingga bisa menjadi sarana akuntabilitas publik, tidak bisa sepenuhnya menjalankan perannya. Karena realitas yang ada, banyak unsur penekan dalam kerja pers.

Sehingga dalam proses pengambilan sikap pers, selalu ada unsur-unsur penekan yang mempengaruhinya.

Tekanan terhadap media itu bisa jelas jika kita melihat analisis Denis McQuail (1992) tentang *media organizational performance* dalam bentuk bagan berikut :



**Gambar 01 :The media environment: sources of demand and constraint.**  
(Denis McQuail, 1992)

Dalam bagan tersebut nampak sekali betapa banyaknya tekanan terhadap media yang selalu ada dan pasti berada pada lingkungan dimana media tersebut berada. Penampilan organisasi media tersebut juga menunjukkan bahwa permasalahan yang terjadi pada media massa, menurut pendekatan fungsional-struktural merupakan produk atau hasil dari permasalahan sistem sosial-politik yang ada.

Bagan tersebut menjelaskan bahwa media massa dihadapkan pada suatu dilemma, yakni menghadapi berbagai benturan kepentingan. Kelangsungan hidup media massa dengan demikian akan tergantung pada bagaimana memelihara keseimbangan di antara

berbagai benturan kepentingan tersebut. Dalam proses sosialisasi politik, terpaan media yang muncul akibat fungsi media juga tidak akan lepas dari faktor-faktor penekan tersebut.

Jika kita perhatikan dengan seksama bagan tersebut, bisa diopahami bahwa tekanan itu tidak saja datang dari lingkungan eksternal media, tetapi juga dari lingkungan internal sendiri. Peranan *owners* dan *investors* sebagai pengandali keuangan menjadikan bargaining positioning-nya sangat kuat. Karena dengan kemampuan untuk mengendalikan keuangan, subyektivitas untuk kepentingannya bisa dipaksakan melalui mekanisme pengendalian modal tersebut.

Sementara lingkungan eksternal yang bisa melakukan tekanan, seperti *government* misalnya. Sebagai regulator peranan *government* untuk mengendalikan media melalui proses perizinan atau lisensi sangatlah besar. Disamping itu legitimasi formal secara yuridis untuk media yang kini telah berkembang menjadi suatu industri sangat tergantung pada sikap pemerintah yang berkuasa saat itu.

Selain itu, peranan para pemasang iklan (*advertisers*) yang sangat dominan dalam menjamin kelangsungan dan perkembangan hidup media, jelas akan sangat berpengaruh dalam memaksakan kepentingannya. Kekuatan *advertisers* yang kini menjadi andalan untuk hidup-matinya suatu media, menjadikan tingkat ketergantungan media terhadapnya menjadi sangat tinggi. Situasi ini jelas membuat peranan *advertisers* untuk mendahulukan kepentingannya menjadi sangat dominan. Apalagi dalam pasar yang bebas, dimana kekuatan pasar akan mendominasi ideologi media yang menjadi sasarannya, pengaruh *advertisers* tidaklah kecil.

Unsur lain yang berperan dalam melakukan tekanan adalah publik, yang direpresentasikan melalui *audience* (pembaca), maupun *social/political institutions*. Dalam situasi dimana publik sangat dominan dalam menentukan aspirasi yang diminatinya, maka media tidak bisa tidak akan berkiblat pada apa yang menjadi aspirasi dari publik yang memberikan dukungannya. Selain itu, publik melalui kekuatan massanya bisa melakukan penetrasi ke media untuk melakukan tekanan bagi kepentingannya. Tekanan ini bisa insidental, dalam arti jika ada kepentingan jangka pendek, tetapi bisa juga terencana dalam mekanisme yang rapi untuk kepentingan jangka panjang.

Sehingga, dalam proses penyusunan kebijakan yang akan berpengaruh langsung pada kehidupan dan aktivitas sehari-hari publik, maka proses debat publik pasti akan muncul. Disinilah peranan media untuk menjadi sarana dalam proses debat publik tersebut. Transparansi proses pemerintahan yang menjadi syarat untuk bisa terlaksananya akuntabilitas publik menjadikan peranan media massa sangat penting. Lewat media massa masyarakat bisa menyalurkan opininya atas kinerja pemerintah, sementara pihak juga memberikan penjelasan atas yang sudah dan akan dilakukan. Sementara, atas kebijakan pemerintah masyarakat juga membahasnya dalam suatu debat publik, sehingga media massa bisa menjadi wahana untuk proses tersebut.

Namun, media massa yang menjadi sarana perdebatan itu, pada realitanya tidak bisa sepenuhnya memenuhi selera semua lapisan publik. Ada keterbatasan yang disebabkan oleh terbatasnya ruang dan kebijakan internal media tersebut. Sehingga, ada

proses seleksi dari internal media tersebut untuk mengambil sikap dalam keterlibatannya ketika ikut berperan dalam proses memfasilitasi debat .

Dengan demikian netralitas media menjadi sangat penting ketika harus mengambil peran sebagai fasilitator debat publik. Karena yang menjadi tujuan kepentingan ada pihak publik, maka kecenderungan untuk memihak publik akan memberikan kontribusi yang sangat besar bagi lahirnya kebijakan yang lebih berorientasi pada kepentingan publik.

Pada kasus yang terjadi di Jawa Tengah, melalui media massa telah terjadi diskusi publik menyangkut pemberian dana mobilitas bagi anggota DPRD Jawa Tengah, senilai Rp 95 miliar (pertama kali dimuat di *Harian Suara Merdeka*, tanggal 30 Oktober 2001). Dana tersebut menurut pemberitaan berasal dari pos dana tak tersangka Gubernur, yang alokasi dan pencariannya merupakan kewenangan gubernur. Debat publik mengenai etis tidaknya dana tersebut dikucurkan, serta penilaian atas sikap eksekutif mengeluarkan kebijakan dan sikap legislatif yang bersedia menerima tanpa ada catatan, menjadi kritikan keras masyarakat yang muncul dalam debat publik di media massa. Debat publik lewat media massa tersebut menunjukkan adanya tuntutan akuntabilitas publik dalam proses pemerintahan.

Hal-hal tersebut yang mendasari latar belakang penelitian yang berjudul :  
***ANALISIS WACANA TENTANG SIKAP MEDIA DAN AKUNTABILITAS PUBLIK***  
***(Studi Kasus terhadap Berita Dana Mobilitas Anggota DPRD Jawa Tengah pada***  
***Harian Suara Merdeka).***

## **B. IDENTIFIKASI DAN PERUMUSAN MASALAH**

Sesuai dengan latar belakang masalah tersebut di muka, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan mengenai sikap media dan akuntabilitas publik, yaitu :

1. Diperlukan netralitas media untuk dukungan bagi transparansi proses pemerintahan.
2. Diperlukan sikap media bagi proses akuntabilitas publik.
3. Ada realita bahwa debat publik melalui media massa tidak bisa netral.
4. Kebebasan pers tidak bisa memberikan jaminan atas netralitas media.
5. Sikap media terhadap berita-berita proses pemerintahan yang menjadi sorotan publik tergantung dari kebijakan organisasi media bersangkutan.
6. Media dalam menghadapi tekanan-tekanan dalam proses produksi informasi mempunyai strategi yang tergantung dari sikap organisasi media bersangkutan.
7. Publik mempunyai sikap yang berbeda-beda dalam memberikan tanggapan atas peranan media dalam proses akuntabilitas publik.

Dalam penelitian ini dari identifikasi masalah tersebut, maka yang akan dijadikan materi penelitian dirumuskan sebagai berikut :

1. Mengapa ada realita bahwa debat publik dalam media massa tidak bisa netral.
2. Mengapa kebebasan pers tidak bisa memberikan jaminan atas netralitas media.



3. Bagaimana cara media bersikap untuk menghadapi tekanan-tekanan dalam proses produksi informasi.
4. Bagaimana sikap publik terhadap peranan media dalam proses akuntabilitas publik.

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini mempunyai tujuan-tujuan sebagai berikut :

1. Mengkaji secara kritis adanya realitas bahwa debat publik melalui media massa selalu tidak bisa netral.
2. Mengkaji apakah setelah adanya kebebasan pers ada kecenderungan media untuk berpihak pada kepentingan-kepentingan publik.
3. Mengkaji bagaimana media bersikap untuk menghadapi tekanan-tekanan (baik internal maupun eksternal) dalam proses produksi informasi.
4. Mengkaji bagaimana sikap publik terhadap media kaitannya dengan dukungan bagi proses akuntabilitas publik.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. TEORI-TEORI YANG MENDASARI PENELITIAN**

##### **1. Demokratisasi sebagai Stimulus Kebebasan Pers.**

Demokratisasi akhir-akhir ini menjadi topik yang menarik perhatian., terutama jika dikaitkan dengan isu-isu hak-hak asasi manusia dan demokrasi di dunia global. Termasuk di Indonesia, isu mengenai demokratisasi praktis menyentuh segala elemen kehidupan publik. Hal ini tak lain karena kaitannya dengan gagasan untuk menghidupkan nilai-nilai universal, yang dibarengi dengan adanya berbagai fenomena global, seperti era perdagangan bebas, penanaman modal asing, industri serta sains dan teknologi asing yang diterapkan di Indonsia, serta kemajuan teknologi komunikasi yang membuat negara bagaikan hanya wilayah administratif saja, karena secara geografis jarak dan dan waktu saat ini relatif bisa diatasi dengan kemajuan teknologi.

Semangat demokratisasi di Indonesia dirasa sangat menguat ketika menjelang jatuhnya rezim Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998. Menurut Agung Putri (Jurnal Demokrasi dan HAM, 2001:53) jatuhnya rezim Orde Baru pada bulan Mei 1998 secara umum bisa dilihat sebagai rangkaian atau bagian dari berjatuhannya rezim-rezim otoriter dalam tiga dekade terakhir ini.

Menurut data-data yang dikumpulkan oleh Agung Putri, kejatuhan rezim Orde Baru merupakan rangkaian dari banyak rezim yang juga jatuh karena pemerintahannya yang otoriter sehingga tidak ada semangat demokratisasi dalam pemerintahannya. Selengkapnya Agung Putri menyatakan :

Sejak pertengahan tahun 80-an berguguranlah rezim otoriter di Argentina, Peru, Paraguay, Bolivia, Honduras, Brazil. Sebelumnya di tahun 70-an, beberapa negara Eropa Selatan, seperti Portugal, Yunani dan Spanyol mengalami hal ini. Sedang di tahun 90-an kejatuhan rezim di El Salvador, Guatemala dan tentu yang paling spektakuler adalah kekalahan pemerintahan Pinochet dalam pemilu di Chile tahun 1990. Di benua Afrika, pada paruh kedua decade 80-an kemenangan rezim demokratik terjadi di Tanzania, Uganda, Haiti. Di tahun 90-an, terjadi pengambilalihan kekuasaan di Zaire dari tangan jenderal Mobutu yang membuat negeri itu kembali bernama Congo. Di Nigeria masyarakat dikejutkan oleh tewasnya Jendral Sani Abacha dan membawa Nigeria masuk dalam pemerintahan Sipil. Di Afrika Selatan, proses penghapusan hukum apartheid berlangsung terutama setelah ANC pimpinan Nelson Mandela memerintah untuk pertama kalinya. Di belahan Asia, kebangkrutan Chun Doo Hwan di Korea Selatan dan hengkangnya Ferdinand Marcos dari tahta Malacanang, Filipina, menandai tahun 80-an. Demikian pula yang terjadi di Indonesia sebagai penutup decade 90-an dan abad 20.

(Putri dalam *Jurnal Demokrasi dan HAM*, 2001:53-54)

Ilustrasi di atas menunjukkan bahwa gelombang reformasi untuk menjatuhkan pemerintahan otoriter yang lebih menekankan pola pemerintahan sentralistik sangat mengemuka memasuki abad ke-21 ini. Termasuk Indonesia yang sejak tahun 1959 menjalani pemerintahan yang terpusat, melalui Orde Lama di bawah Soekarno maupun Orde Baru dengan presiden Soeharto, akhirnya harus mengalami juga penjatuhan pemerintah otoriter melalui gelombang reformasi.

Pengertian demokratisasi sebagai suatu kondisi dari iklim demokrasi menurut Carol C Gould (1993:22) adalah adanya konsep kebebasan dan persamaan, sehingga diperlukan adanya syarat-syarat yang memungkinkan diperluasnya demokrasi dari hanya

di wilayah politik ke wilayah kehidupan sosial dan ekonomi. Dengan demikian di dalam kesemua wilayah kehidupan ini pengambilan keputusan harus dipartisipasikan seluas mungkin. Di sini dimaksudkan adanya hak merdeka dari masing-masing individu.

Menurut Gould, hak untuk merdeka mengandung hak kebebasan negatif dan hak kebebasan positif. Kedua hak ini dibedakan secara kasar sebagai hak yang melindungi dari gangguan terhadap kemerdekaan dan hak yang memberikan kesempatan atau kondisi untuk mengekspresikan kebebasan itu sebagai pengembangan diri. Di antara hak kebebasan negatif adalah hak sipil dan politik, seperti kebebasan berbicara, mengemukakan pendapat, dan berhimpun, hak terhadap perlakuan yang adil dan hak suara. (Gould, 1993:214).

Sehingga dengan melihat pandangan tersebut, maka meluasnya demokratisasi di wilayah politik, kehidupan ekonomi ataupun sosial akan sangat tergantung pada aspek penting dari demokratisasi, yaitu adanya perlindungan konstitusional terhadap kebebasan sipil yang sama atau kebebasan dasar seperti kebebasan berbicara, kebebasan pers, dan kebebasan berserikat. Juga persamaan hak-hak politik, seperti hak memilih dan hak dipilih. (Gould, 1993:259).

Sedangkan Alwi Dahlan (dalam *Jurnal Komunikasi*, 1999:3) berpandangan bahwa komunikasi adalah tulang punggung demokrasi, karena seluruh proses demokrasi dilaksanakan dengan komunikasi. Teknologi informasi dan komunikasi dirancang untuk meningkatkan jangkauan, kecepatan, dan efisiensi komunikasi manusia. Dengan demikian, komunikasi mempunyai potensi pula guna memperkuat dan meningkatkan mutu demokrasi.

Dalam pandangannya, komunikasi adalah unsur yang esensial dalam demokrasi, melekat pada konsep demokrasi itu sendiri. Jika diperhatikan peranan yang dimainkan dalam masyarakat yang demokratis, dapat dikatakan bahwa batasan demokrasi banyak ditentukan oleh komunikasi. Bagaimana komunikasi membentuk watak dan mutu demokrasi pada suatu masyarakat. Naik turunnya tingkat demokrasi sangat banyak tergantung pada struktur dan ciri sistem komunikasi. Sebuah negara, organisasi atau institusi baru dinamakan demokratis bila memungkinkan terjadinya komunikasi tanpa hambatan. Tolok ukur demokrasi adalah kriteria komunikasi, yaitu adanya wacana publik, pertukaran pendapat, gagasan dan perbedaan secara terbuka, arus informasi yang tidak dibatasi, yang disebut sebagai kebebasan pers, serta hak dan kebebasan memilih (Dahlan, dalam *Jurnal Komunikasi*, 1999:4).

Pendapat lain dikemukakan oleh Sanford J Ungar, yang menyatakan bahwa demokratisasi dimana-saja pasti memberikan peranan yang sangat besar bagi kebebasan pers. Bahkan menurut Ungar, kebebasan pers itu tidak hanya terjadi negara sedang berkembang, tetapi juga dinegara maju yang disebutnya sebagai masyarakat industri.

Pendapat yang dikemukakan Ungar (Lichtenberg, ed, 1990 : 368-369) sebagai berikut :

*... the fundamental role of a free press in sustaining democracies everywhere, and in helping to build them...A free press is needed every where, no less in developing countries than in advanced industrial societies. In a country where political institutions and opposition groups are not yet – or are no longer – operating freely, a press able to report and reflect popular discontent with the course of national policy or with the government of the moment can serve as an important warning light, identifying early problems that demand solution if political stability is to be maintained.*

Dari pandangan Ungar tersebut sangat ditonjolkan adanya peranan kebebasan pers sebagai prasyarat demokratisasi. Bahkan dengan menyebut hal ini juga berlaku di mana saja menunjukkan bahwa kebebasan pers sebagai prasyarat demokratisasi merupakan hal yang universal.

Pendapat Ungar tersebut senada dengan yang dikemukakan oleh Ashadi Siregar. Menurut Siregar (Suara Pembaruan, surat kabar, 1998), kebebasan pers berkaitan dengan salah satu dimensi hak asasi manusia, yaitu untuk membentuk pendapatnya secara bebas. Istilah kebebasan di sini dimaksudkan sebagai seluruh hak warga masyarakat untuk memperoleh informasi yang diperlukan bagi pembentukan pendapat di satu pihak, dan menyatakan pendapat di pihak lain. Dengan demikian, maknanya yang berkaitan, yaitu tersedianya informasi secara bebas, baik informasi sosial, maupun estetis, sehingga masalah kebebasan pers tidak dapat dipisahkan dengan sejumlah norma yang bersifat global yang di masa sekarang dipandang bersifat universal.

Hal tersebut sama dengan yang dinyatakan oleh Muhadjir Darwin (dalam Noer, 1996: 183) yang berpendapat bahwa salah satu unsur penting yang merupakan ciri demokrasi adalah terjaminnya kebebasan warga negara. Rakyat dalam sistem politik yang demokratis terjamin kebebasannya untuk berserikat, mengemukakan pendapat, menentukan sikap politik, dan lain-lain. Demikian sebaliknya, unsur penting yang bercirikan otoritarianisme adalah pembatasan.

*United Nations Development Programme (UNDP)* dalam *Human Development Report* tahun 1991 berusaha untuk mengembangkan indikator yang dapat dipakai untuk mengukur tingkat kebebasan politik warga negara di dunia. Ada 40 indikator yang

dipergunakan untuk mengukur kebebasan. Di antaranya adalah sensor media massa serta kebebasan surat kabar, yang sama saja dengan prinsip dalam kebebasan pers.

Namun prospek kebebasan pers tentu tak bisa dilepaskan dari prospek demokratisasi (Hidayat ed, 200:7). Hal ini berkaitan dengan keadaan pada era Orde Baru. Diyakini oleh banyak pihak, bahwa terkucilnya prospek kebebasan pers jelas juga merupakan bagian dari redupnya prospek demokratisasi di Tanah Air.

Sehingga adalah sebagai suatu hal yang wajar, beberapa saat setelah rezim Soeharto berakhir, beberapa ketentuan yang membelenggu kebebasan pers dicabut. Berakhimnya rezim Orde Baru di bawah Soeharto ternyata membuat insdustri pers turut mengalami perubahan struktural yang amat signifikan sebagai akibat adanya tuntutan reformasi. Jika kita telaah lebih jauh, perubahan tersebut diawali dengan deregulasi berbagai ketentuan tentang pers dan pekerja pers yang dilakukan oleh Menteri Penerangan M Yunus Yosfiah dalam Kabinet Habibie. Menteri penerangan ini mencabut 2 Permenpen dan 4 SK Menpen, yaitu :

- a. Permenpen Nomor 01/Per/Menpen/1984 tentang Ketentuan-Ketentuan Surat Izin Usaha Penerbitan SIUPP.
- b. Permenpen Nomor 02/Per/Menpen/1969 Tentang Ketentuan-Ketentuan Wartawan.
- c. SK Menpen Nomor 24/Kep/Menpen/1978 dan SK Menpen Nomor 226/Kep/Menpen/1984 tentang Wajib Relai Siaran RRI dan Penyelenggaran Siaran Berita oleh Radio Siaran Non RRI.

- d. SK Menpen Nomor 47/Kep/Menpen/1975 tentang Pengukuhan PWI dan SPS  
Sebagai Satu-satunya Organisasi Wartawan dan Organisasi Penerbit Pers  
Indonesia.
- e. SK Menpen Nomor 184/Kep/Menpen/1978 tentang Pengukuhan Serikat Grafika  
Pers (SGP) sebagai Satu-satunya Organisasi Percetakan Pers di Indonesia.
- f. SK Menpen Nomor 214A/Kep/Menpen/1984 tentang Prosedur dan Persyaratan  
Untuk Mendapatkan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP).

Sebagai gantinya, pemerintah melalui Menteri Penerangan memberlakukan 2 Permenpen dan 3 SK Menpen baru. Salah satu Permenpen yang dianggap menjadi tonggak kebebasan pers di Indonesia adalah Permenpen Nomor 01/Per/Menpen/1998 Tentang Ketentuan-Ketentuan SIUPP. Perbedaan yang mencolok pada Permenpen yang baru ini, yaitu dengan tidak dicantumkannya sanksi pencabutan SIUPP atau pembredelan bagi pers yang dinilai melanggar peraturan. Jika melihat Permenpen yang baru ini, jelas bahwa penegakan hukum bagi kehidupan pers akan banyak ditangani oleh pengadilan, bukan oleh pemerintah dalam hal ini Departemen Penerangan seperti yang selama ini dilakukan.

Untuk mendukung Permenpen yang baru tentang SIUPP, juga kemudian dikeluarkan SK Menpen Nomor 132/1998 tentang Ketentuan-Ketentuan Mendapatkan SIUPP. Ada beda menonjol dalam SK Menpen yang baru ini. Jika sebelumnya untuk memperoleh SIUPP diperlukan 16 persyaratan dan harus berhadapan dengan birokrasi yang sulit ditembus, kini hanya perlu ada tiga persyaratan saja. Tiga persyaratan tersebut



adalah mengisi formulir permohonan, menyerahkan akte pendirian perusahaan dan susunan pengasuh penerbitan pers yang akan diterbitkan.

Pada SK Menpen sebelumnya, untuk susunan pengasuh pada posisi pimpinan redaksi harus ada rekomendasi dari Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), sekarang hal itu sudah tidak diperlukan lagi. Hal ini dikarenakan dengan dicabutnya SK Menpen mengenai organisasi tunggal wartawan dan penerbit pers, kini telah dikeluarkan SK Menpen Nomor 133/SK/Menpen/1998, maka kepada insan pers diberi kesempatan mendirikan organisasi wartawan, organisasi penerbit pers, serta organisasi percetakan pers di luar PWI, SGP, serta SPS.

Akibat dari ketentuan baru ini, maka dengan sekejap jumlah penerbitan langsung melonjak drastis. Pada bulan April 1999 saja, berarti baru sepuluh bulan dari ketentuan baru diberlakukan, tercatat 852 SIUPP baru, yang terdiri dari 443 buah tabloid, 222 buah majalah, 184 buah surat kabar, serta 3 buah bulletin. Begitu pula jumlah organisasi wartawan. Jika sebelumnya hanya ada satu saja, yaitu Persatuan Wartawan Indonesia (PWI), sekarang tercatat sudah ada 24 organisasi.

Perkembangan berikutnya, yaitu dengan diundangkannya UU Nomor 40 Tahun 1999 Tentang Pers pada tanggal 23 September 1999. Yang menarik, UU yang sudah tercantum pada Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 16 ini, lahir ketika masa transisi dari Orde Baru ke Orde Reformasi, yaitu ketika pemerintahan dengan Presiden BJ Habibie. Berbeda dengan keadaan seperti saat ini dimana DPR sangat kuat, pada masa Habibie DPR masih berada "dibawah" Presiden. UU Tentang

Pers ini pun juga merupakan inisiatif dari eksekutif. Sehingga sangat wajar jika kepentingan eksekutif, yakni Rezim Habibie masih tetap sangat mewarnai.

Tetapi jika kita lihat isi undang-undangnya, memang ada beberapa hal yang bisa menimbulkan harapan bagi masa depan kebebasan pers Indonesia. Seperti tercantum pada isi penjelasan Bab I Umum disebutkan bahwa pertimbangan dikeluarkannya UU ini antara lain karena adanya keinginan untuk mewujudkan Hak Asasi Manusia seperti sudah dijamin dengan Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 yang jiwanya muncul dari Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak Asasi Manusia pasal 19 yang berbunyi:

*Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hak ini termasuk kebebasan memiliki pendapat tanpa gangguan, dan untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi dan buah pikiran melalui media apa saja dan dengan tidak memandang batas-batas wilayah.*

Maka, jika kita melihat isi UU No 40 Tahun 1999 Tentang Pers, akan dipahami munculnya paradigma baru dalam kehidupan pers di Indonesia, yaitu adanya jaminan konstitusional kebebasan pers. Jika dulu kebebasan pers diberi koridor “bebas bertanggung jawab” tetapi tidak pernah jelas bebas seperti ada dan bertanggung-jawab kepada siapa, kini sudah jelas aturannya. Sehingga kebebasan pers sebagai prasyarat demokratisasi kini mempunyai jaminan konstitusional. Apalagi dengan dibubarkannya Departemen Penerangan semenjak pemerintahan dijalankan oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 1999, maka segala aturan mengenai pers kini merunut pada UU No 40 Tahun 1999.

Dari uraian di atas, bisa ditarik kesimpulan, bahwa kebebasan pers yang kini mulai terwujud di Indonesia diawali dengan desakan demokratisasi yang merupakan tuntutan global atas situasi dunia yang menginginkan lebih dikedepankan hal-hal universal dalam kehidupan politik, ekonomi, maupun sosial, yaitu adanya persamaan dan serta penghormatan kepada hak-hak warga negara. Dengan adanya situasi global, mau tidak mau Indonesia harus menyesuaikan diri sebagai konsekuensi logis dari anggota masyarakat dunia. Dengan demikian, tuntutan global seperti persamaan hak yang kemudian diwujudkan dalam demokratisasi dalam segala aspek kehidupan publik harus direalisasikan. Dan kebebasan pers sebagai jalan untuk terciptanya situasi demokratisasi kemudian menjadi suatu hal yang mutlak harus diwujudkan sebagai suatu sarana bagi terlenggaranya kehidupan politik, sosial, serta ekonomi yang demokratis di Indonesia.

## **2. Kebebasan Pers.**

Dengan adanya kebebasan pers, maka seperti dikemukakan oleh A. Muis (2000:219), fungsi komunikasi bisa dilakukan secara maksimal, termasuk fungsinya dalam komunikasi pembangunan. Fungsi tersebut yaitu sebagai katalisator, fasilitator, dan penghubung yang bebas antara rakyat dengan para penentu kebijaksanaan dalam pembangunan. Karena menurut pendapatnya adalah suatu mimpi indah untuk meningkatkan partisipasi sosial dalam pembangunan tanpa adanya peluang komunikasi yang diperlukan oleh masyarakat luas.

Keadaan pers yang sangat terkendali pada masa Orde Baru memang membuat saluran komunikasi tersebut tidak bisa dilakukan secara maksimal. Apalagi peranan

pemerintah yang sangat besar terhadap berbagai segi kehidupan publik, termasuk soal politik dan hukum. Sebagai bukti bisa dilihat adanya perbedaan persepsi mengenai pencabutan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) antara pemerintah dalam hal ini Departemen Penerangan bersama Mahkamah Agung (MA) dengan kalangan pers serta pengamat. Kalangan pers serta pengamat berpendapat bahwa pencabutan SIUPP sama saja dengan *press breidel*, namun baik Departemen Penerangan serta MA tetap berpegang teguh pada pendapat bahwa pencabutan SIUPP tak bisa disamakan dengan *press breidel*.

Dengan adanya pemanfaatan saluran komunikasi yang maksimal tersebut, maka akan ada pembukaan saluran dialog publik alternatif yang bersih. Seperti dinyatakan oleh Dedy Djamiluddin Malik (Subandy ed, 1997:312) terbukanya saluran dialog publik ini akan merupakan jalan kecil bagi upaya penemuan dan pengembalian jati diri masyarakat yang sejati. Sehingga menurutnya perlu diperluas basis-basis atau kantong-kantong pemberdayaan yang akan memperluas ruang-ruang bagi demokratisasi dari berbagai pandangan masyarakat yang pluralistik.

Kebebasan pers yang akan memberikan jaminan bagi terbukanya sarana untuk dilakukannya debat publik juga diyakini oleh banyak teoritis sosial. Dengan adanya debat publik ini, maka orientasi publik agar mau melakukan partisipasi menjadi muncul. Seperti dikemukakan oleh Almond dan Verba (1965) dan juga Inkeles serta Smith yang dikutip oleh W Russell Neuman dalam buku *The Future of The Mass Audience* yang menyatakan partisipasi tersebut bisa menjadi komponon kritis bagi proses pertumbuhan ekonomi dan pengembangan pemahaman mengenai warga negara.

Partisipasi publik tersebut tentu saja akan berperan pada jalan serta lancarnya proses pemerintahan.

Neuman (1991:34) menyatakan: *...develop the distinction between an obedient orientation and participatory orientation, reinforced by emerging institutions of education and the mass media as critical components in the process of political growth and the development of a viable civic culture.*

Adanya suasana yang kondusif bagi perkembangan pers dalam suasana kebebasan pers memang dimaksudkan agar peranan pers sebagai media pencerdas bangsa bisa dilakukan secara maksimal. Bahkan, dengan pencerahan tersebut, karena pers memiliki spektrum pembaca yang luas, maka pers bisa pula berperan sebagai media pemberdaya masyarakat (Suroso, 2001:148).

Spektrum pembaca yang luas tersebut, yaitu karena pembaca pers tidak mengenal tingkat usia, pendidikan, sosial-ekonomi. Sehingga dengan fungsi pemberdayaan tersebut, partisipasi publik bisa dimunculkan.

Seperti dinyatakan pula oleh Soetandyo Wignyosoebroto (Santoso ed, 1997: 86), dengan teratakannya informasi, yang bermakna teratakannya (salah satu) kekuatan pemberdaya, maka akan memungkinkan warga masyarakat dalam jumlah massal meningkatkan partisipasinya di dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Pernyataan mendukung pendapat tersebut juga dikemukakan oleh Sirikit Syah (1999: 148). Menurutny, masyarakat yang demokratis tidak akan tercipta tanpa adanya pers yang demokratis. Pers yang demokratis inilah yang dituntut dari adanya kebebasan pers. Oleh Syah disebutkan, pers yang demokratis adalah yang menyuarakan semua

pihak dan golongan, terbuka terhadap kritik, dan mengambil peran aktif dalam mendidik masyarakatnya melalui pemberitaan-pemberitaan yang bebas dan bertanggung-jawab.

Dari uraian di atas sangat jelas bahwa kebebasan pers akan menciptakan suatu suasana yang kondusif bagi terbukanya arus arus informasi. Sehingga karena tidak ada lagi ketertutupan informasi, serta informasi yang sentralistik dari penguasa, maka bisa terkondisi adanya debat publik yang terbuka. Disinilah kemudian partisipasi masyarakat bisa timbul. Sehingga bisa disimpulkan, bahwa kebebasan pers akan memunculkan suatu partisipasi masyarakat, kaitannya dengan proses pemerintahan.

### **3. Transparansi Pemerintahan.**

Kebebasan pers juga akan menciptakan suasana keterbukaan, karena hal-hal yang wajib diketahui publik menjadi terpublikasikan. Sehingga transparansi proses pemerintahan menjadi muncul. Seperti dikemukakan oleh David Kelley dan Roger Donway, bahwa kebebasan pers yang merupakan sarana bagi kebebasan mengemukakan pendapat, akan mampu membuka hal-hal yang dilakukan oleh pemerintah.

Kelley dan Donway dalam pendapatnya menyatakan :

*Freedom of speech is an element in the natural right of liberty and thus helps to define the end that government serves. That it also plays a political role in the operation of the democratic means for controlling government, by fostering the exchange of information and ideas, is an important but derivative fact. The primary function of free speech is to protect individuals in seeking knowledge and enlightenment by their own rational action. (Lichtenberg ed, 1990:93)*

Pendapat senada dinyatakan oleh Krisna Harahap (2000:275) yang menyatakan bahwa melalui pers, publik bisa melakukan pengawasan atas pembagian kekuasaan dalam proses pemerintahan. Menurutnya, terlepas dari cara yang ditempuh untuk membatasi kekuasaan, namun yang terpenting melalui pers bisa terbuka kemungkinan pengawasan langsung dari rakyat sebagai pemegang mandat kekuasaan.

Dalam pendapatnya Harahap (2000:275) menyatakan: Agar kemungkinan tersebut terbuka, maka hak-hak rakyat haruslah dihormati dan dilaksanakan, diantaranya yang bersifat *basic human right* yakni kebebasan berpendapat dan menyatakannya. Kebebasan ini baru dapat terlaksana dengan baik apabila didukung adanya kebebasan pers.

Sehingga, terlaksananya kebebasan pers yang baik, tentu dengan sendirinya akan mampu menjadikan pers sebagai lembaga pengawas dan pengimbang yang baru disamping tiga kekuasaan yang selama ini sudah kita kenal seperti dikemukakan dalam teori *Trias Politica* oleh Charles de Mostequieu (1748), yakni kekuasaan eksekutif, legislative, dan yudikatif. Implementasinya, maka pers akan berfungsi sebagai anjing penggonggong (*watchdog*) manakala melihat adanya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan pemerintahan.

Adanya kebebasan pers ini, seperti dikemukakan oleh Wignyosoebroto (Soeroso ed, 1997: 87) akan mampu menjadikan kebijakan dan perilaku penguasa terkontrol, sehingga terjadilah transparansi. Menurutnya, dengan menjadikan pers sebagai wahana bagi semua warga tanpa kecuali untuk di satu pihak memperoleh informasi yang terbuka

tentang kebijakan dan perilaku penguasa, baik yang telah manifesto maupun yang masih laten, dan di lain pihak untuk menyalurkan aspirasi dan respon-respon kritik masyarakat.

Mengenai transparansi pemerintahan karena adanya kebebasan pers ini, juga dinyatakan oleh Yasuo Hanazaki. Menurutnya, era keterbukaan membuka kesempatan bagi pers Indonesia untuk menjadi media yang mampu menyengat kekuasaan, menjinakkan kesombongan mereka dengan memperluas jangkauan kontroversi publik, dan memperluas keterlibatan masyarakat sipil yang cerdas. Pers mengambil peran sebagai forum untuk menyatakan tuntutan politik. (Hanazaki, 1998: 195).

Amartya Sen juga mempunyai pendapat mengenai kaitan antara kebebasan pers dengan dukungan bagi adanya transparansi. Menurut Sen, ada hubungan fundamental antara demokrasi dengan keamanan. Peran instrumental demokrasi, yang mencakup pemilihan umum, politik multi partai, media yang bebas, dalam memastikan bahwa pemerintahan benar-benar menanggapi kebutuhan dan kesulitan rakyatnya memiliki signifikansi praktis yang benar. (Sen, 2000: 68). Kaitannya dengan transparansi, Sen (2000: 72) menyatakan, isu demokrasi juga terkait dengan hubungan yang lebih jauh, yaitu hubungan yang kedua, antara tiadanya demokrasi dengan watak krisis ekonomi yang baru-baru ini terjadi. Krisis keuangan di sebagian negara ini (seperti Korea dan Indonesia) terkait erat dengan tiadanya transparansi dalam bisnis, khususnya tiadanya kesempatan penilaian publik untuk meninjau perjanjian finansial dan bisnis.

Menurut penilaian Sen (2000: 72), forum demokrasi yang efektif bisa berpengaruh dalam mencegah malpraktik, khususnya di kalangan petinggi, yang melibatkan misalnya perjanjian bawah tangan antara pejabat pemerintah tingkat tinggi



dengan keluarga pengusaha. Adanya kesempatan penilaian oleh publik atas berbagai aktivitas dan pengaruh keluarga atau kelompok tertentu bisa menghasilkan situasi yang jauh berbeda.

Pengertian mengenai kebebasan pers memang mempunyai tafsiran yang sangat banyak, tergantung dari sisi mana kita melihatnya. Menurut Dedy N Hidayat, kebebasan pers dalam konteks liberalisasi industri pers yang ada dewasa ini secara langsung merupakan kebebasan pers yang fungsional bagi proses-proses demokratisasi. (Hidayat et al, 2000: 455).

Oleh karena itu, menurut Hidayat, kebebasan pers yang fungsional bagi proses demokratisasi, yaitu kebebasan pers yang mampu menciptakan *public sphere* dalam sebuah sistem demokrasi, dimana wacana publik mengenai legitimasi penguasa berlangsung dalam kawasan yang relatif terlindung dari intervensi politik penguasa dan penetrasi kepentingan modal, masih harus terus diperjuangkan publik. (2000: 455-456).

Pandangan senada dinyatakan oleh Denis McQuail, yang memberikan kriteria bahwa kebebasan pers harus didasari para syarat adanya kondisi tidak adanya sensor maupun intervensi. McQuail menyatakan, kondisi tersebut adalah :

- *Absence of licensing, censorship or discriminatory taxation;*
- *Absence of interference by proprietors, advertiser, editor, printers, etc.* (1992: 101).

Oleh karena itu, oleh McQuail kondisi tersebut dipertegas dengan adanya syarat bahwa bagi media kebebasan pers berarti ada tugas-tugas yang wajib dilakukan. Tugas-tugas tersebut adalah:

- *To give chances to the public to express their views;*

- *To serve the public good;*
- *To present alternative points of view, including unpopular or disagreeable matter;*
- *To act as a trustee on behalf of the public.* (McQuail, 1992: 102).

Pernyataan tersebut ternyata juga memperoleh dukungan dari teoritis lain, diantaranya adalah Judith Lichtenberg yang menyatakan pentingnya peranan kebebasan pers untuk menjaga agar tercipta kondisi masyarakat demokratis. Menurut Lichtenberg (1990:1): *The media are agents in the political process and not simply observers of it provides one important reason for rethinking the traditional prerogatives and responsibilities of the press.*

Sementara, Komisi Kebebasan Pers di Amerika Serikat mengembangkan teori mengenai tanggung jawab sosial, yang memberikan nilai tinggi terhadap kebebasan berekspresi, karena kebebasan tersebut pada waktunya akan mengungkapkan kebenaran. Kebenaran itu akan muncul melalui pertukaran ide secara bebas. Kebebasan berekspresi dan tukar menukar pendapat akan melahirkan masyarakat harmonis karena kebebasan tersebut akan mengangkat konflik sosial dari “tingkat kekerasan” ke “tingkat diskusi”. (dalam Harahap, 2000: 97).

Sedangkan menurut Nazaruddin, kebebasan pers harus diberi arti:

- a. Bahwa kebebasan tersebut tidaklah berarti bebas untuk melanggar kepentingan-kepentingan individu yang lain;
- b. Bahwa kebebasan harus memperhatikan segi-segi keamanan negara;
- c. Bahwa pelanggaran terhadap kebebasan pers membawa konsekuensi/tanggung jawab terhadap hukum yang berlaku. (dalam Harahap, 2000: 97).

Sementara Suardi Tasrif (dalam Harahap, 2000: 109) melihat adanya tiga syarat pokok bagi adanya kebebasan pers di manapun. Ketiga syarat pokok tersebut adalah:

1. Tidak diperlukannya izin untuk menerbitkan penerbitan pers;
2. Tidak ada sensor;
3. Tidak ada pemberangusan/pembredelan.

Pendapat lain dari Muis (2000: xii) yang menyatakan, bahwa kebebasan pers adalah kebebasan yang dibarengi dengan kewajiban-kewajiban (*freedom carries committant obligations*). Media massa yang menuntut kebebasan harus pula bersedia memikul kewajiban atau tanggung-jawab tertentu sehingga kebebasan pers tidak berlaku tanpa batas.

Dari berbagai pendapat tersebut, dapat disimpulkan, bahwa kebebasan pers adalah suatu situasi dimana ada jaminan bagi warga negara untuk menyampaikan informasi serta untuk menerima informasi yang berhak diketahuinya. Institusi pers juga harus dijamin dengan tidak diperlukannya izin, tidak ada sensor, serta tidak ada pembredelan pers, sehingga bisa dimungkinkan terselenggaranya debat publik melalui pers. Sedangkan koridor bagi kebebasan pers adalah etika serta hukum.

Dari uraian di atas, bisa kita tarik kesimpulan, bahwa kebebasan pers yang kini mulai terwujud di Indonesia akibat tuntutan global demokratisasi, selain menjadikan terkondisikannya partisipasi masyarakat, juga mampu menciptakan kondisi transparansi proses pemerintahan. Sehingga segala aktivitas pemerintahan yang berhak diketahui publik sekarang tak bisa ditutup-tutupi lagi. Transparansi proses pemerintahan ini bisa

terwujud, karena situasi kebebasan pers yang sudah terjamin secara konstitusional sesuai UU Nomor 40 tahun 1999 Tentang Pers.

#### 4. Akuntabilitas Publik.

Dengan adanya pemerintahan yang partisipatif bagi rakyatnya serta transparansi dalam penyelenggaraan pemerintah, maka akan muncul adanya akuntabilitas publik (Jurnal BPKP, 1999: 3). Dan akuntabilitas akan merupakan syarat bagi terciptanya *good governance*.

Yang dimaksudkan *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service*. Sedangkan praktek terbaiknya disebut *good governance*. Agar *good governance* menjadi kenyataan dan sukses, dibutuhkan komitmen semua pihak, pemerintah dan masyarakat. (LAN, 2000: 1).

Mengenai akuntabilitas publik, Brian Toohey menyebutnya sebagai pola administrasi baru. Karena dengan adanya akuntabilitas, maka harus ada kebebasan memberikan dan menerima informasi dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang di beberapa negara dilakukan oleh suatu lembaga atau badan yang disebut Ombudsman. Akuntabilitas bisa merupakan sarana yang sangat potensi untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, karena di sini ada tuntutan adanya transparansi.

Toohey dalam pendapatnya mengemukakan:

*Privatising and contracting out can lead to a lack of accountability as new administrative arrangement escape security by parliamentary committees and safeguards such as the Freedom of Information Act and appeals to the Ombudsman. But even where regulatory activities remain within the public sector there is the continuing potential for the misuse of power.* (Toohey, 1998: 10)

Hal yang sama dikemukakan oleh John Mayne. Menurut pendapat Mayne keterlibatan publik serta transparansi akan menjadi hal yang penting bagi proses akuntabilitas. Karena dengan adanya pra kondisi tersebut, maka akuntabilitas bisa berjalan dengan semestinya.

Seperti dinyatakan oleh Mayne (1998: 11):

*Some accountability arrangements are and are likely to remain closed to public scrutiny (such as those between employees and their employer). However, the increased use of partnerships, special operating agencies and other new service delivery arrangement based on greater organizational autonomy suggest a need for more open and transparent accountability arrangements.*

Pendapat Mayne tersebut sama dengan pengalaman di Sri Lanka, seperti penelitian yang dilakukan oleh Hulme dan Sanderatne (2001: 2), akuntabilitas sangat dipengaruhi oleh adanya keterlibatan masyarakat dan transparansi. Menurutnya dalam pelaksanaan demokratisasi di Sri Lanka diberlakukan akuntabilitas politik dan akuntabilitas administratif. Memang menurutnya tidak semua negara selalu memakai prinsip ini, tetapi secara umum elemen-elemen utama dalam akuntabilitas seperti yang dicirikannya tersebut.

Lebih lengkap Hulme dan Saderatne (2001: 2) menyatakan:

*In a democracy, such as Sri Lanka, one can identify political accountability, in terms of (i) the requirement for political leaders, political parties and individual members of the legislature to account to the people, and (ii) the political executive to account for its actions to the legislature. One can also identify administrative accountability in terms of (i) the need for the bureaucracy to account to its ministers and the legislature and (ii) the hierarchies of internal accountability within the bureaucracy. Political accountability involves a vast range of formal and informal activity including*

*elections, referendums, relationships within and between political parties, the release of information and public debate. Administrative accountability is often precisely defined and includes formal systems of auditing and financially accounting for the utilization of public resources. Although political and administrative accountability can be separated both conceptually and in terms of mechanisms for accountability it must be noted that in practice each is an important determinant of the nature of the other.*

Hal yang sama dikemukakan pula oleh Thompson (2000: 25) yang menyebutkan peranan akuntabilitas untuk menilai kerja pemerintah yang menyalahgunakan kekuasaan yang disebutnya sebagai “tangan-tangan kotor”. Menurutnya dengan adanya akuntabilitas, maka satu keputusan yang tidak dapat disingkap bisa dibahas oleh publik, dan kemampuan pembenarannya dalam berbagai hipotesa bisa dipertimbangkan. Hal ini merupakan prinsip dari partisipasi warga dan transparansi bagi kerja birokrasi.

Memperkuat pandangan tersebut, Lane (1995:109) menyebut implementasi dari kebijakan publik sebagai syarat bagi akuntabilitas publik. Menurutnya, prasyarat partisipasi serta transparansi tetap merupakan hal yang penting bagi proses akuntabilitas.

Lane dalam pendapatnya menyatakan : *Political accountability and administrative as well as professional responsibility are impossible without the notion of implementation of public policy. If it is not possible to evaluate the extent to which objectives and outcomes match, then public accountability is meaningless.* (1995: 109).

Sedangkan Mayne berpendapat bahwa transparansi adalah situasi adanya keterbukaan terhadap hal-hal yang merupakan hak publik untuk mengetahuinya. Sehingga informasi atas penampilan suatu pemerintahan merupakan hal yang sangat penting. Dalam pendapatnya, Mayne menyatakan: *In addition to the transparency of the*

*accountability arrangements, there is also the question of the transparency of related performance information. (1998: 11)*

Sementara. Hardiyanto mengenai transparansi menyebutkan sebagai prinsip yang harus dipatuhi sebagai syarat pemerintahan yang baik. Prinsip transparansi pemerintahan, menurutnya terdiri dari :

1. Menumbuhkan iklim yang kondusif bagi terlaksananya asas desentralisasi;
2. Menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia seperti hak untuk hidup layak, hak akan rasa aman dan nyaman, persamaan kedudukan dalam hukum dan lain-lain;
3. Memberikan informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif. (2000: 2-3).

Sedangkan menurut criteria yang dilakukan oleh *United Nations Development Programme (UNDP)*, karakteristik transparansi adalah suatu kondisi yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Sehingga proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor. (LAN, 2000: 7).

Dari berbagai pendapat tersebut, bisa kita tarik kesimpulan bahwa partisipasi masyarakat dan transparansi pemerintahan merupakan syarat bagi bisa terlaksananya akuntabilitas publik proses pemerintahan.

Mengenai akuntabilitas publik, menurut Lembaga Administrasi Negara, didefinisikan sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggung-jawaban yang dilaksanakan secara periodik. (2000: 2).

Sementara menurut *The Oxford Advance Learner's Dictionary*, akuntabilitas adalah *required or expeted to give an explanation for one's action*. (LAN, 2000:21) Sehingga dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala tindak tanduk dan kegiatannya terutama di bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi.

Sedangkan Ledwina V Carino, menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan suatu evolusi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh seorang petugas baik masih berada pada jalur otoritasnya atau sudah berada jauh di luar tanggung jawab dan kewenangannya. (LAN, 2000: 22).

Dan menurut Tim Studi Akuntabilitas Kinerja Pemerintah, akuntabilitas adalah keseluruhan aspek tingkah laku seseorang yang mencakup baik perilaku yang bersifat pribadi dan disebut dengan akuntabilitas spiritual, maupun perilaku yang bersifat eksternal terhadap lingkungan dan orang-orang di sekelilingnya, tidak hanya mereka, yang disebut dengan akuntabilitas eksternal atau akuntabilitas non spiritual. (1999: 6)

Sementara Hardiyanto mempunyai pandangan, bahwa prinsip akuntabilitas harus didasari pada:

1. Prosedur dan mekanisme kerja yang jelas, tepat dan benar, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, dengan mengutamakan pelayanan kepada masyarakat;
2. Mampu mempertanggungjawabkan hasil kerja, terutama yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat umum;
3. memberikan sanksi yang tegas bagi aparat pelanggar hukum. (2000: 3)



Sehingga jika mengacu pada definisi-definisi tersebut, maka akuntabilitas publik dapat didefinisikan sebagai kewajiban untuk memberikan jawaban kepada publik atas pelaksanaan tanggung jawab yang mempengaruhi dan berdampak luas pada publik. Dalam penelitian ini akuntabilitas publik ditunjukkan dengan penyajian berita yang mempunyai materi bentuk kewajiban pemerintah dalam memberikan jawaban kepada publik atas pelaksanaan kewenangan dan tugasnya.

Dan jika merunut pada pembahasan ini, partisipasi masyarakat dan transparansi pemerintahan merupakan akibat dari adanya kebebasan pers yang bisa mulai terwujud di Indonesia karena adanya tuntutan global akan hal-hal yang bersifat universal kaitannya dengan demokratisasi.

### **5. Sikap Media.**

Kebebasan pers yang bisa menjadi pelindung untuk situasi yang kondusif bagi terselenggaranya akuntabilitas publik ternyata dalam implementasinya tidak bisa terlepas dari sikap media itu sendiri. Pada kenyataannya, media dalam hal ini pers tak bisa bebas nilai. Ketika harus melakukan politik pemberitaan, yang terjadi adalah keputusan untuk netral atau berpihak. Sejauh mana sikap netral atau memihak ini akan sangat tergantung dari kekuatan tekanan yang berada di sekitarnya. Dalam konteks penelitian ini maka pemihakan itu bisa pada publik, tetapi juga bisa pada pemerintah. Padahal, jika mengacu pada sasaran melakukan akuntabilitas publik maka pemihakan itu harus dilakukan bagi kepentingan publik itu sendiri.

Yang harus disadari bahwa peranan media ketika proses transformasi pesan ini sangatlah besar. Hal ini terkait dengan fungsi media sebagai alat komunikasi di masyarakat. Menurut pakar komunikasi Harold D. Lasswell (dalam Effendy, 2001 : 27), proses komunikasi di masyarakat mempunyai tiga fungsi, yaitu :

1. Pengamatan terhadap lingkungan (*the surveillance of the environment*), penyingkapan ancaman dan kesempatan yang mempengaruhi nilai masyarakat dan bagian-bagian unsur di dalamnya.
2. Korelasi unsur-unsur masyarakat ketika menanggapi lingkungan (*correlation of the components of society in making a response to the environment*).
3. Penyebaran warisan sosial (*transmission of the social inheritance*). Di sini berperan para pendidik, baik dalam kehidupan rumah tangganya maupun di sekolah, yang meneruskan warisan sosial kepada keturunan berikutnya.

Dari uraian tersebut jelas bahwa proses sosialisasi sebagai salah satu proses dalam komunikasi memang memungkinkan adanya transformasi atau perpindahan suatu nilai atau gagasan. Hal ini sangat erat sekali dengan fungsi media massa, yaitu adanya fungsi menyiarkan informasi (*to inform*), fungsi mendidik (*to educate*), fungsi menghibur (*to entertain*), serta fungsi mempengaruhi (*to influence*).

Maka peran media massa sebagaimana sudah dijelaskan di atas dengan adanya kemampuan untuk memilih rubrik dan pilihan berita, yaitu pada proses pembentukan pendapat umum. Salah satu definisi mengenai pendapat umum dikemukakan oleh Mariam D. Irish dan James W. Prothro (1965) dalam bukunya *The Politics of American Democracy*. Menurut Irish dan Prothro (dalam Susanto, 1975 : 91), pendapat umum adalah: "*The expression of attitudes on a social issue*". Jika kita perhatikan definisi

tersebut, ada tiga unsur yang ditonjolkan, yaitu: (1) dinyatakan (*expressed*), (2) *attitude* (sikap), serta (3) masalah masyarakat (*social issue*).

Sehingga jika kita kaji lebih dalam, maka bisa kita tarik suatu kesimpulan, bahwa asal mula opini, yang nanti akan berkembang menjadi pendapat umum atau opini publik, selalu berasal dari perselisihan atau perbantahan yang memiliki potensi untuk berkembang menjadi isu yang akan menangkap perhatian orang banyak. Dalam hal ini, media massa baik itu media massa cetak seperti surat kabar atau majalah serta media massa elektronik seperti televisi dan radio mempunyai kepentingan yang permanen dalam mempublikasikan konflik-konflik pribadi dan mengubahnya menjadi isu untuk perdebatan publik. Dengan demikian media sangat membantu dalam penyusunan pendapat umum.

Ahli komunikasi Cobb dan Elder menyimpulkan ada lima cara utama menggunakan konflik untuk memperbesar kontroversi politik, yang pada akhirnya nanti diperoleh hasil berupa pendapat umum yang bisa mempengaruhi pengambil kebijakan dalam merumuskan kebijakan yang akan diambilnya.

Lima cara untuk menciptakan pendapat umum seperti dikemukakan oleh Cobb dan Elder (dalam Nimmo, 2000 : 211-212) tersebut adalah :

1. Pembangkit. Yaitu menggunakan kelompok kepentingan untuk menggerakkan dukungan yang laten dalam komunitas. Dengan semakin bertambahnya ketergantungan orang pada media massa dalam masyarakat yang kompleks, ditambah dengan peran media yang memainkan posisinya secara signifikan dalam menetapkan dan menciptakan konflik serta milih isu yang menarik perhatian.
2. Provokasi. Yaitu mendorong "kawan" dan "lawan" agar beraksi. Contoh komentar provokatif yang selalu dimuat maupun tindakan yang

- merugikan salah satu pihak yang diekspos besar-besaran bisa membuat masing-masing pihak untuk terdorong melakukan perlawanan.
3. Disuasi. Yaitu Penggunaan lambang untuk menjatuhkan semangat lawan .
  4. Mendemonstrasikan kekuatan komitmen terhadap tujuan.
  5. Peneguhan. Yaitu penegasan atas sesuatu yang dilakukan oleh pihak tertentu.

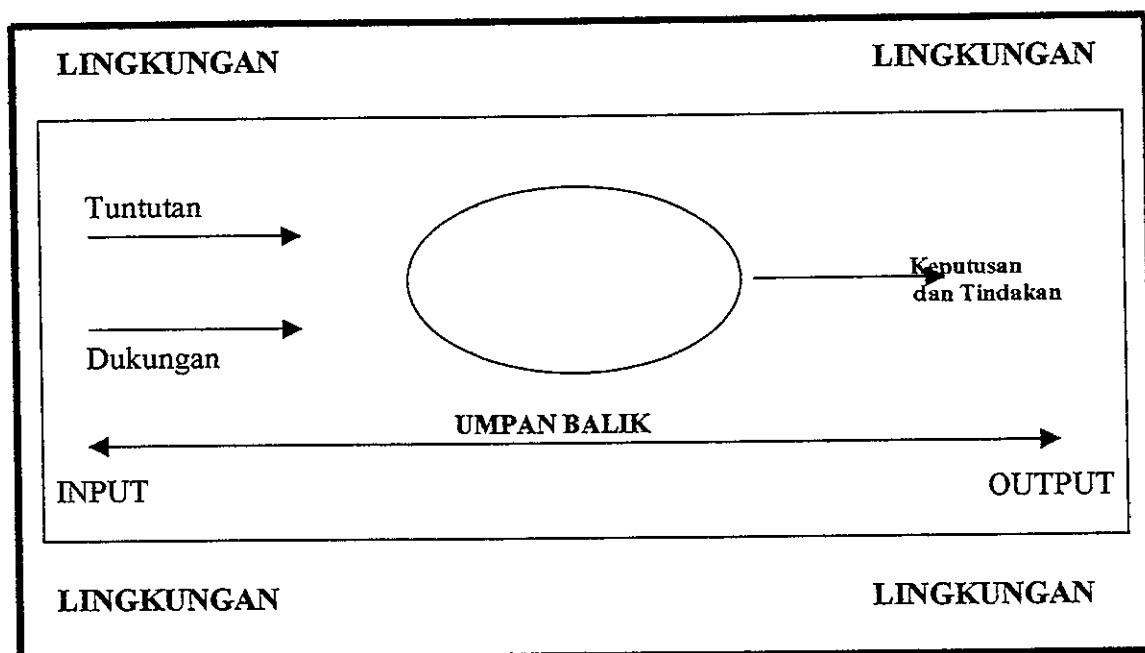
Selain untuk mendeteksi sentimen publik dan untuk mempublikasikan kontroversi, pembuat kebijakan seringkali pula menggunakan media untuk kepentingan mereka sendiri. Pers sangat penting bagi pejabat pemerintah sebagai sumber keterangan tentang apa yang sedang terjadi di dalam pemerintahan. Dengan memantau berita, pembuat kebijakan menerima informasi dan interpretasi tentang apa yang sedang dilakukan dan dikatakan oleh pejabat lain, isyarat tentang strategi, informasi faktual tentang pengaturan waktu dan isi yang sebenarnya, dampak usul, serta saran dan gagasan tentang tren masa depan, baik dalam pikiran pejabat maupun opini masyarakat.

Dari sini kita bisa melihat bahwa liputan media massa mampu untuk melahirkan *snowball effect* pada semua lapisan strategis bangsa. Liputan ini setidaknya menunjukkan adanya *political demands* dari masyarakat yang teraktualisasikan lewat penyajian berita, foto, tulisan dalam berbagai liputan di media massa.

Bagaimana proses sosialisasi politik bisa berjalan lewat peranan media massa ini, bisa dipahami lewat model sistem politik yang dikemukakan oleh David Easton. Gagasan bahwa sistem politik merupakan suatu unit tersendiri telah mengarahkan kita pada pemahaman bahwa yang menjamin terus bekerjanya sistem adalah berbagai macam input. Input inilah yang diubah oleh serangkaian proses yang terjadi di dalam sistem

menjadi *output*, yang kemudian menimbulkan pengaruh terhadap sistem itu sendiri dan terhadap lingkungan di mana sistem itu berada.

Mekanisme tadi dilukiskan oleh David Easton (1965 : 32) sebagai berikut :



*Gambar 02 : Model Sistem Politik yang Disederhanakan. (David Easton, 1965 : 32)*

Melalui model tersebut, Easton melukiskan atribut-atribut utama sistem politik , sekurang-kurangnya mengindikasikan tiga hal, yaitu :

1. Interaksi antara lingkungan dan sistem politik, termasuk batas-batas dan tekanan lingkungan.
2. Proses transaksi input – sistem atau proses politik – output.
3. Umpan balik.

Konsep lingkungan dalam analisis sistem politik ini mencakup lingkungan fisik dan sosial. Sehingga dalam model yang digagas oleh David Easton ini, memandang kebijakan publik sebagai suatu respon dari suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan yang muncul. Jadi teori ini memang didasarkan pada konsep teori informasi.

Dalam kosep ini, sistem politik diartikan sebagai sejumlah institusi dan aktivitas politik dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*support*), dan sumber-sumber (*resources*) sebagai suatu masukan (*inputs*) untuk kemudian menjadi keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan (*policy*) yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*).

Namun, karena pembentukan *public policy* merupakan proses politik, maka tentu saja tekanan lingkungan yang muncul akan bisa teraktualisasi dalam bentuk berbagai intervensi kepentingan. Sehingga pada prakteknya tentu saja akan memunculkan konsekuensi ditolak atau diterima masyarakat. Inilah yang disebut umpan balik atau *feedback*.

Dalam proses inilah peranan media massa sangat dominan, karena tekanan lingkungan tersebut bisa tersalurkan lewat media. Inilah yang disebut sebagai sosialisasi politik. Dalam proses inilah beradu kekuatan-kekuatan dalam lingkungan untuk memberikan tekanan dalam bentuk input. Setelah keluar dalam bentuk keputusan dan tindakan, umpan balik tersebut bisa muncul lewat tekanan lain untuk kemudian menjadi input lagi. Begitu seterusnya, sehingga dalam proses politik selalu merupakan siklus yang tidak ada berhentinya, karena berlangsung secara terus menerus.

Partisipasi masyarakat dalam proses tersebut adalah partisipasi politik yang baru bisa dilakukan dengan baik, dalam arti benar dan tepat, jika masyarakat mempunyai tingkat pemahaman dan pengetahuan politik yang memadai. Sosialisasi politik melalui media massa pada hakekatnya merupakan proses untuk pembelajaran tersebut.

Namun pada prakteknya peranan media massa tidak bisa sepenuhnya independen. Media massa atau pers dikatakan mampu jika memiliki fungsi informasi, edukasi, rekreasi dan pengaruh, serta pembaca memiliki kepastian terhadap paparan materi yang disajikan. Sedangkan pers dikatakan tidak mampu, jika pers belum memiliki independensi. Pers pada kenyataannya sampai sekarang masih tetap mempunyai penekanan-penekanan. Tekanan-tekanan tersebut akan sangat berpengaruh pada bagaimana media tersebut harus bersikap.

Perilaku pers sebagai suatu aktivitas publik dalam implementasinya akan sangat dipengaruhi oleh rezim penguasa. Pada masa Orde Baru sangat jelas bahwa pendekatannya adalah secara otoriter dan sentralistik. Sehingga pendekatannya adalah *command and control*. Hal itu terlihat dengan banyaknya peraturan yang memasung kebebasan pers, seperti sudah disinggung di bagian depan. Instrumen-instrumen yang dipakai sangat terkait dengan tujuan untuk mempertahankan kekuasaan rezim.

Sehingga pada masa itu tingkat keberpihakan media terhadap pemerintah sangat tinggi. Menurut Rahayu (dalam *Jurnal ISKI*, Oktober 2000 : 109), paradigma yang berlaku saat itu pers yang berorientasi pada kepentingan pemerintah atau kelompok-kelompok tertentu. Sehingga fungsi-fungsi sosial pers yang lebih mengedepankan kepentingan publik menjadi dikesampingkan.

Hal tersebut bisa kita lihat pada karakteristik pers masa Orde Baru, antara lain :

1. Proses operasionalisasi produksi berita, khususnya berita politik lebih bersifat *top-down* dan berorientasi pada kepentingan-kepentingan pihak tertentu.
2. Berita sebagai *output* industri pers menjadi seragam (tidak ada *diversity*).
3. Masyarakat atau khalayak media tidak cukup memiliki *bargaining position* untuk menentukan berita yang mereka butuhkan, karena berita yang dapat mereka baca adalah berita-berita yang dibatasi jenis dan jumlahnya oleh pemerintah.
4. Kondisi pengelola media tidak cukup mampu menentukan sikap dalam pemilihan informasi yang akan diproduksi, karena doktrinisasi kelompok-kelompok kepentingan.. Pembatasan ruang gerak ini dilakukan melalui peraturan-peraturan pemerintah ataupun undang-undang. Secara rutin pembatasan juga dilakukan dengan diberlakukannya “budaya telepon”, yang itu bentuk imbauan yang sebenarnya paksaan dari penguasa untuk memaksakan suatu berita dimuat atau tidak dimuat.
5. Sumber berita seringkali tidak dapat memberikan *supply* berita dengan baik karena berbagai ancaman dari pihak-pihak yang berkepentingan.

Pada masa saat ini, setelah pasca reformasi tahun 1998, maka paradigma tersebut telah berubah. Pada paradigma yang sekarang berkembang seperti dikemukakan oleh Jakob Oetama (1987 : 25) adalah pers yang merefleksikan kehidupan dinamis masyarakat pembacanya, menempatkan pers dalam ruang gerak yang cukup luas. Paradigma ini



mengajarkan bahwa eksistensi perusahaan pers sangat tergantung pada upaya yang dilakukannya dalam mengangkat berita sesuai dengan kebutuhan khalayaknya.

Namun pada prakteknya prinsip menyesuaikan dengan kebutuhan khalayak ini akan sangat tergantung dari sikap media tersebut. Tekanan-tekanan kelompok kepentingan yang nampak dalam bagan Organisasi Media (Gambar 01, hal. 13) menunjukkan bahwa netralitas media tidak bisa bebas nilai. Tekanan dari lingkungan ini akan terkalkulasi sehingga menjadi pilihan dari sikap media tersebut. Proses keberpihakan tersebut akan terjadi ketika reporter memilih *angle* (sudut pandang) berita atau pada pemilihan materi berita, baik itu subyek berita maupun nara sumber. Kemudian keberpihakan tersebut juga akan datang dari redaktur yang menentukan pilihan materi yang akan dimuat. Keberpihakan ini akan termanifestasikan dalam bentuk sajian materi tulisan, baik itu berita (*straight news*), foto, komentar, ataupun ulasan, serta pada pilihan penempatan materi tulisan.

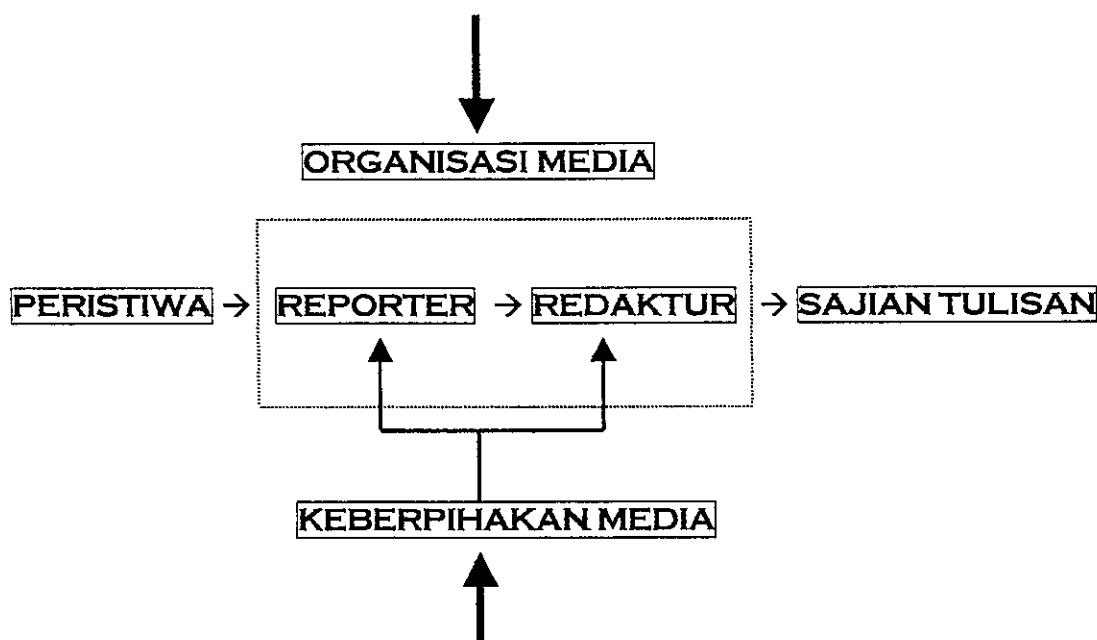
Mengenai hal tersebut, Glasgow Media Group yang bermarkas di Inggris menyatakan (seperti dikutip Dedy Djameluddin Malik, *Jurnal ISKI*, November 2001 : 68), berita sangat dipengaruhi oleh pengalaman profesional dan asumsi-asumsi profesinya. Selain itu berita juga dipengaruhi oleh persediaan logistik, termasuk biaya peliputannya.

Pemahaman tersebut juga bisa kita amati dari kualifikasi wartawan sendiri. Meski wartawan mempunyai ukuran tentang news value, tetapi tidak bisa dimungkiri bahwa wartawan juga mempunyai keterbatasan visi, kepentingan ideologis, dan sudut pandang

yang berbeda, bahkan juga akan sangat mempengaruhi juga mengenai latar belakang budaya dan etnis.

Wallis dan Baran (1990 : 237) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa para wartawan yang hidup dalam komunitas yang termarginalisasikan, akan lebih peka terhadap berbagai isu tentang ketidakadilan dan penindasan. Sehingga subyektivitas melalui keberpihakan media itu akan merupakan hal yang tidak bisa dihindari oleh para wartawan.

Dalam bagan, proses keberpihakan atas sikap media tersebut adalah sebagai berikut:



*Gambar 03 : Skema Proses Keberpihakan Media.*

Dari gambar di atas bisa dilihat bahwa media ketika melakukan proses produksi materi sajian ternyata tidak bisa bebas nilai. Kebebasan pers yang saat ini secara faktual maupun secara yuridis mendukung tetap tidak akan mampu membuat media bebas nilai. Karena ada tekanan dari dari kelompok-kelompok kepentingan dalam lingkungan organisasi media, yang kemudian menjadikan media harus melakukan kalkulasi untuk menentukan sikapnya.

Pemilihan sikap ini akan sangat berpengaruh dalam proses media sebagai fasilitator debat publik. Sebagai institusi yang menjadi sarana media komunikasi bagi publik, sebenarnya media telah menjalankan fungsinya sebagai kawasan publik (*public sphere*), namun dalam kapasitasnya sebagai fasilitator untuk debat publik, media belum tentu bisa menjadi moderator yang netral.

Dalam pemahaman tersebut, disadari benar kehadiran fungsional pada masing-masing unsur yang terlibat dalam proses produksi berita. Dalam pemahaman ini, posisi dan fungsi *gate keeper*, yakni orang-orang yang fungsinya menyaring, menyeleksi, dan mengubah berita, bersama dengan reporter, akan selalu mempunyai pilihan, persepsi, dan *angle* tersendiri ketika melihat sebuah peristiwa. Itu artinya, tidak mungkin sebuah fakta tentang peristiwa bisa disajikan sesuai dengan apa adanya. Maka, berita yang muncul dalam sajian tulisan sebenarnya bukanlah realitas sesungguhnya melainkan realitas buatan, yang merupakan rekonstruksi dari pengelola produksi informasi.

Sehingga yang muncul kemudian, berita tersebut akan sesuai dengan *frame* atau bingkai dari para pelaku dalam proses produksi informasi. Jan-Erik Lane menegaskan hal

ini dengan menyebutkan : *The framing of public institution will be the topic of much of the discussion in this volume.* (Lane, 1995 : 9)

Pemahaman tersebut merupakan implementasi dari teori *public choice* yang pengertiannya diadaptasi oleh Lane. Teori yang lebih mengedepankan semangat manusia untuk mengeksploatasi kepentingannya ini. Oleh Lane lebih lanjut ditegaskan sebagai berikut :

*The emphasis on institutions or rules by neo-institutionalists provides a balance to the strong orientation towards incentives or self-interest that characterizes the public choice or rational choice approaches. Yet, in order to understand how the public sector operates, one needs to pay attention not only to institutions and interests but also information.* (Lane, 1995 : 9-10).

Pemahaman mengenai teori *public choice* ini juga dipertegas oleh Michael Howlet dan M Ramesh yang menyatakan :

*The public choice conception of the role of voters, parties, politicians, and bureaucrats leads to the conclusion that voters constantly seek more programs from government, constrained only by their willingness to pay taxes, and that the politicians, parties, and bureaucrats are willing to supply the programs because of their own self-interest in power, prestige, and popularity.* (Howlett, et al, 1995 : 20).

Dari beberapa pemahaman di atas bisa kita tarik pengertian yang lebih tegas, bahwa keberpihakan media memang sangat dimungkinkan, karena selain adanya tekanan, juga adanya kepentingan yang menimbulkan subyektivitas tersebut.

Pada masa Orde Baru sangat jelas keberpihakan media, yaitu lebih condong pada penguasa. Sikap tersebut tentu saja tidak bisa memberikan kontribusi terhadap adanya transparansi proses pemerintahan. Sehingga akuntabilitas publik pun tak bisa secara kondusif diwujudkan oleh media. Namun, kini, pada era pasca reformasi, dengan paradigma baru seharusnya media melakukan perubahan atas sikapnya.

#### **6. Kebebasan Pers dan Kepentingan Publik.**

Pengalaman masa lalu menunjukkan sikap yang berpihak pada penguasa tidak tepat untuk kepentingan publik yang seharusnya menjadi misi bagi media yang mempunyai fungsi sosial. Tetapi pilihan masa lalu, seperti sudah dibahas diatas disebabkan oleh pilihan karena kebijakan penguasa yang sangat represif. Kontrol yang demikian ketat membuat media tidak bisa menjalankan fungsinya secara benar dan ideal.

Pendapat mengenai sangat besarnya kemungkinan surat kabar tidak bisa netral juga dikemukakan oleh Walter Lipmann. Menurut Lipmann (1998 : 311), koran dari sudut tertentu adalah bisnis spekulatif, yang tergantung pada pertumbuhan dunia perdagangan dan secara lebih khusus pada sirkulasi yang tidak didasarkan atas kontrak mati dengan pembacanya.

Di sini dengan jelas Lipmann memberi ketegasan, bahwa ketergantungan media pada publiknya sangat tinggi karena alasan ekonomis tersebut. Sehingga publik pembacanya yang disebutkan tidak didasarkan atas kontrak mati bisa menjadi pertimbangan utama untuk politik pemberitaan suatu surat kabar. Padahal belum tentu publik pembacanya tersebut mewakili publik secara keseluruhan.

Publik yang dimaksud secara keseluruhan adalah publik dalam arti yang mewakili kepentingan umum. Mengenai kepentingan umum ini Lipmann menyebutkan : bahwa kepentingan umum itu dapat dianggap sebagai apa yang dipilih banyak orang apabila mereka melihat dengan jelas, memikirkannya secara rasional dan bertindak dengan tidak hanya memperhatikan kepentingan sendiri tetapi kepentingan orang lain juga. (Lipmann, 1999 : 45).

Karena itu, Lipmann (1998 : 346) juga menegaskan bahwa pers bukanlah pengganti lembaga-lembaga pemerintahan. Karena pers tidak mengendalikan masyarakat dengan episode, kejadian dan ledakan. Hanya pers mampu memberikan inspirasi untuk cara berpikir dan bertindak bagi masyarakat.

Sehingga, dengan pembahasan di atas, bisa ditarik kesimpulan, bahwa semestinya pada masa sekarang dengan adanya jaminan kebebasan pers, sikap netral media harus dihadirkan. Dengan adanya netralitas sikap media dengan kecenderungan lebih pada kepentingan publik, maka transparansi proses pemerintahan bisa diwujudkan. Hal ini akan sangat berpengaruh pada upaya menciptakan situasi yang kondusif bagi akuntabilitas publik.

Hal ini senada dengan pendapat yang dikemukakan oleh George Frederickson. Menurutnya ada empat hal yang berkaitan dengan etika dan demokrasi jika kita membahas mengenai akuntabilitas.

Keempat hal tersebut menurut Frederickson (1997 : 175) adalah :

*First, the perception that public bureaucracies are beyond control or unaccountable is widespread, although there is little evidence to support such a perception.*

*Second, most evidence indicates that bureaucrats are accountable and controlled. But certain bureaucracies are powerfull participants in the policymaking process and have influential protectors in the political world.*

*Third, ethics controls on bureaucrats have been stepped up sharply, while administrative latitude and discretion have declined.*

*Fourth, policy gridlock may possibly result in administrative role reversal, with an accompanying ethical dilemma.*

Pembahasan di atas menunjukkan, bahwa akuntabilitas publik memang sangat tergantung dari masyarakatnya sendiri. Dan pers sebagai media yang mampu menjadi area untuk *public sphere*, seharusnya menempatkan diri melalui netralitasnya, agar ada transparansi dalam proses pemerintahan. Karena transparansi tersebut merupakan awal dari adanya akuntabilitas publik. Dan untuk menjadi netral, kebebasan pers adalah kondisi yang sudah tersedia. Hanya memang ada permasalahan yang sulit dihindari yaitu adanya tekanan-tekanan dalam proses produksi informasi, baik itu tekanan secara internal dari tubuh institusi pers itu sendiri, ataupun tekanan yang sifatnya eksternal.

Dari pembahasan di atas, bisa ditarik kesimpulan untuk konsep-konsep yang akan dijadikan materi dalam penelitian ini. Ada empat konsep yang akan menjadi pijakan dalam penelitian ini, yaitu kebebasan pers, sikap media, transparansi pemerintahan, serta akuntabilitas publik. Secara ringkas, definisi konsep serta definisi operasional yang dipergunakan oleh peneliti untuk lebih memahami konsep yang diteliti adalah sebagai berikut :

Konsep	Definisi Konsep	Definisi Operasional
<b>Kebebasan pers</b>	Suatu situasi dimana ada jaminan bagi warga negara untuk menyampaikan informasi serta untuk menerima informasi yang berhak diketahuinya.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tidak diperlukan izin bagi institusi pers.</li> <li>▪ Tidak ada sensor.</li> <li>▪ Tidak ada pembredelan pers.</li> <li>▪ Koridor yang dipakai hukum serta etika.</li> </ul>
<b>Sikap media</b>	Sikap keberpihakan yang ditunjukkan dengan pemilihan materi tulisan yang dimuat. Keberpihakan ditunjukkan dengan kecenderungan memilih nara sumber, memilih topik, membuat judul, membuat tulisan, menyajikan tulisan, dan menempatkan tulisan pada halaman surat kabar	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Berpihak pada kepentingan publik jika kecenderungan produk informasi yang dihasilkan secara proporsional mengutamakan kepentingan publik.</li> <li>▪ Netral jika kecenderungan produk informasi yang dihasilkan tidak ada pemihakan, baik kepada penguasa ataupun secara tidak proporsional kepada kepentingan publik</li> </ul>
<b>Transparansi pemerintahan</b>	Suatu kondisi dimana ada jaminan untuk selalu memberikan informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai proses pemerintahan kepada publik.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adanya proses yang secara kontinyu disampaikan (informasi mengenai jalannya proses pemerintahan).</li> <li>▪ Diakomodasikannya debat publik untuk masalah-masalah yang berkaitan dengan jalannya proses pemerintahan melalui media massa dalam hal ini pers.</li> <li>▪ Ada kesanggupan dari birokrasi untuk memberikan konfirmasi mengenai segala hal yang berkaitan dengan jalannya proses pemerintahan.</li> </ul>



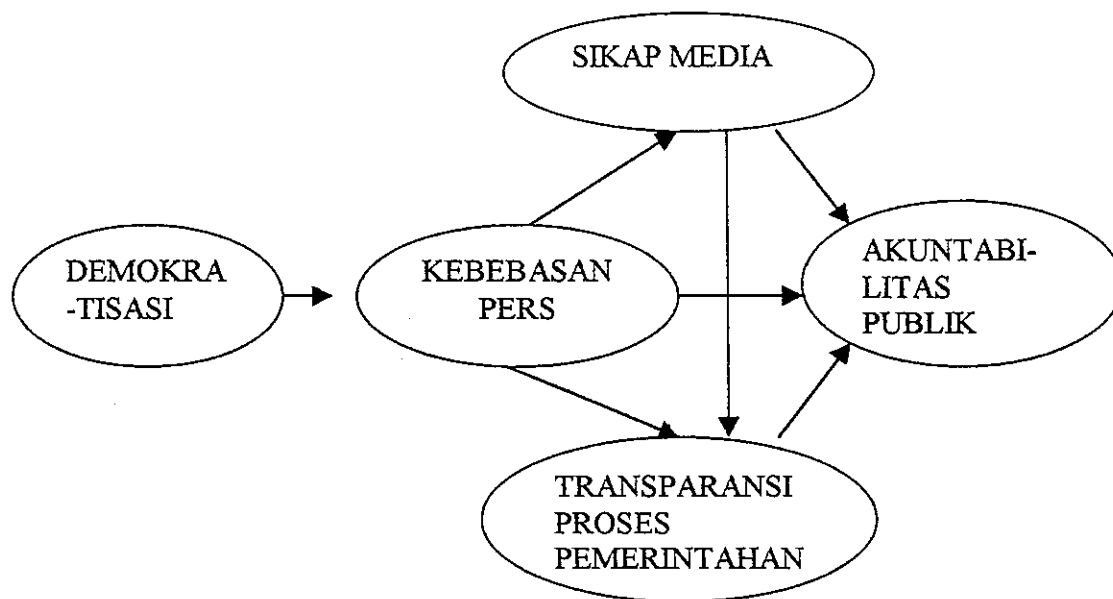
<b>Akuntabilitas publik</b>	<p>Suatu keadaan yang berupa jaminan dari birokrasi untuk memberikan jawaban kepada publik atas pelaksanaan tanggung-jawabnya yang mempengaruhi dan berdampak luas bagi publik.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dipatuhinya prosedur dan mekanisme kerja yang jelas, tepat dan benar yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan mengutamakan pelayanan kepada publik.</li> <li>▪ Mampu mempertanggungjawabkan hasil kerja, terutama yang berkaitan dengan kepentingan publik.</li> <li>▪ Konsistensi kebijakan dengan kehendak publik.</li> <li>▪ Adanya kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.</li> </ul>
-----------------------------	---	---

## B. KERANGKA PIKIR

Berdasarkan pembahasan di depan, maka bisa diambil kesimpulan sementara berupa kerangka pikir untuk penelitian ini. Dalam kerangka pikir ini, *entry point* bagi pembahasan ini adalah demokratisasi akibat pengaruh globalisasi. Demokratisasi yang sudah menjadi prasyarat universal bagi suatu pemerintahan akan membuat suatu kebijakan yang memberikan dukungan bagi kebebasan pers. Dalam kondisi adanya kebebasan pers, menjadikan media bisa lebih leluasa untuk menyampaikan informasi. Namun pada kenyataannya, karena adanya tekanan-tekanan dalam organisasi media menjadikan media harus menentukan sikap.

Sikap media apakah berpihak pada publik atau tidak akan sangat mempengaruhi adanya transparansi proses pemerintahan. Karena transparansi proses pemerintahan tersebut akan sangat terkait dengan tingkat akuntabilitas publik. Semakin media memberikan sikap netral, akan membuat semakin tinggi tingkat transparansi pemerintahan dan tingkat akuntabilitas publik.

Secara sederhana kerangka pikir pembahasan tersebut bisa digambarkan dalam model secara diagramis dalam bentuk hubungan konsep-konsep yang akan diteliti sebagai berikut :



*Gambar 04 : Skema Keterkaitan Antar Konsep yang Diteliti.*

Model kerangka pikir tersebut jika dirumuskan akan terdiri dari beberapa preposisi sebagai berikut :

1. Demokratisasi akan menjadi stimulus bagi proses situasi kebebasan pers.
2. Kebebasan pers akan memberikan pengaruh terhadap independensi sikap media.
3. Kebebasan pers akan memberikan pengaruh pada transparansi proses pemerintahan.
4. Transparansi proses pemerintahan, akan memberikan pengaruh terhadap akuntabilitas publik.
5. Netralitas sikap media akan memberikan pengaruh pada transparansi proses pemerintahan dan akuntabilitas publik.

### **BAB III**

## **METODA PENELITIAN**

### **A. RANCANGAN PENELITIAN**

#### **1. ANALISIS FRAMING DAN ANALISIS WACANA SEBAGAI ALTERNATIF DALAM ANALISIS ISI**

Metoda yang akan dipakai dalam penelitian ini adalah analisis isi (*content analysis*), karena akan diteliti adalah sikap media dari materi tulisan yang sudah dimuat. Menurut Krippendorff (dalam Moleong, 2000 : 163), kajian isi atau analisis isi adalah teknik penelitian yang dimanfaatkan untuk menarik kesimpulan yang replikatif dan sah dari data atas konteksnya.

Sementara, pendapat yang memperkuat manfaat analisis isi dikemukakan oleh Holsti dalam Guba dan Lincoln (dalam Moleong, 2000 : 163) bahwa analisis isi adalah teknik apapun yang digunakan untuk menarik kesimpulan melalui usaha menemukan karakteristik pesan, dan dilakukan secara obyektif dan sistematis.

Penelitian ini didasarkan dari aksioma bahwa studi tentang proses dan isi komunikasi merupakan dasar bagi semua ilmu sosial. Pembentukan dan pengalihan perilaku dan polanya berlangsung lewat komunikasi verbal. Konflik sosial dan ekonomi, serta perdebatan publik dalam masyarakat yang sangat majemuk dan mempunyai wilayah

geografi yang sangat luas seperti di Indonesia, akan memunculkan banyak tarik-menarik kepentingan yang kadang sukar dipahami. Komunikasi verbal melalui media massa bisa menjadi jalan keluar untuk mengatasi hal ini.

Menurut Barcus (dalam Muhadjir, 1989 : 76) *content analysis* merupakan analisis ilmiah tentang isi pesan suatu komunikasi. Secara teknis, menurut Bacus, analisis ini mencakup upaya : a) Klasifikasi tanda-tanda yang dipakai dalam komunikasi, b) menggunakan kriteria sebagai dasar klasifikasi, dan c) menggunakan teknik analisis tertentu untuk membuat prediksi.

Pendapat memperkuat pernyataan di atas diberikan oleh Arthur Asa Berger, yang menyatakan bahwa : *A research technique based upon measuring (counting) the amount of something in a sampling of some form of communication.* (1982 : 107).

Kelebihan analisis isi, menurut Berger adalah : murah, gampang mendapatkan bahan, menyajikan data yang dapat dikuantifikasi, berkaitan dengan peristiwa kekinian atau masa lalu, dan *unobstrusive* (tidak berusaha mempengaruhi orang secara sengaja). Sebaliknya, kekurangan analisis isi adalah : sukar menentukan sample yang representatif, tidak mungkin membuktikan bahwa inferensi yang dibuat berdasarkan landasan ini pasti benar, kadang-kadang sukar merumuskan definisi kerja, dan tidak gampang menemukan unit pengukuran. (1982 : 107).

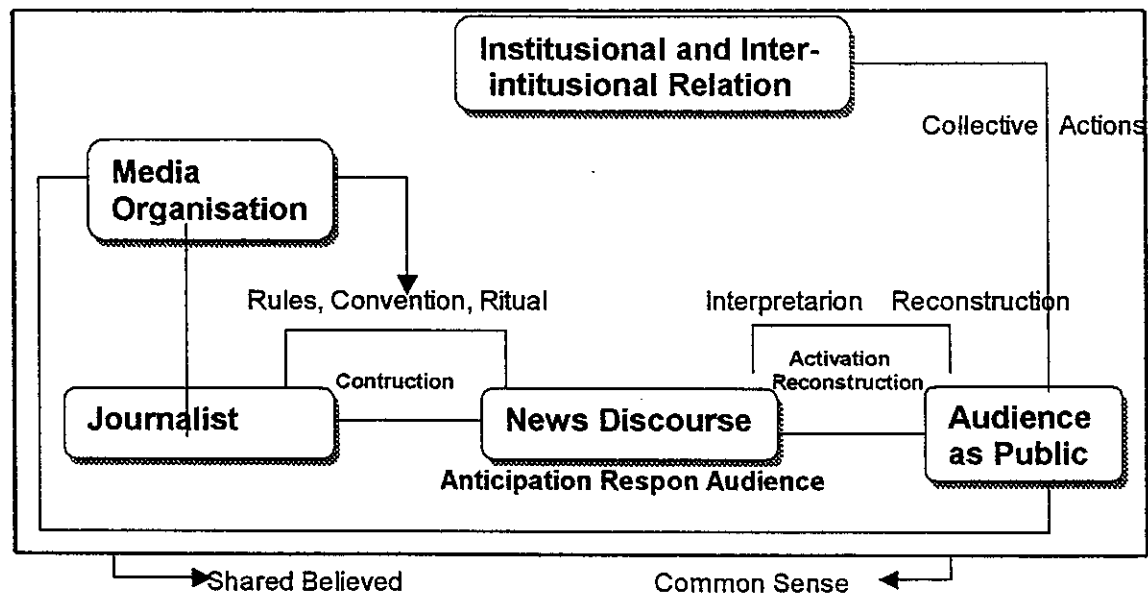
Namun begitu, pilihan analisis isi untuk penelitian ini dilakukan, karena untuk melakukan kajian melalui isi surat kabar, teknik analisis isi adalah yang paling tepat. Karena pengujian yang dilakukan adalah melalui variabel pembentukan dan distribusi pesan, sehingga teknik ini merupakan yang bisa diaplikasikan.

Seperti sudah dikemukakan di atas, bahwa dalam analisis isi, untuk melakukan prediksi maka akan dilakukan dengan teknik tertentu yang dipilih, sehingga penelitian ini memilih analisis framing yang merupakan salah satu analisis dalam analisis wacana atau analisis isi. Analisis framing merupakan perkembangan terbaru yang lahir dari elaborasi terus-menerus terhadap pendekatan analisis wacana, khususnya untuk menghasilkan suatu metoda yang *up-to-date* untuk memahami fenomena-fenomena yang mutakhir. (Sudibyo, 1999 : 23).

Ide tentang framing pertama kali dilontarkan oleh Baterson tahun 1995. Frame pada awalnya dimaknai sebagai struktur konseptual atau perangkat kepercayaan yang mengorganisir pandangan politik, kebijakan dan wacana dan menyediakan kategori-kategori standar untuk mengapresiasi realitas.

Konsep ini kemudian dikembangkan lebih jauh oleh Goffman pada tahun 1974 yang mengandaikan frame sebagai kepingan-kepingan perilaku (*strips of behaviour*) yang membimbing individu dalam membaca realitas. Peneliti yang paling konsisten mendiskusikan dan mengimplementasikan konsep framing adalah W.A. Gamson, yang terkenal dengan pendekatan kontruksionisnya untuk menganalisis wacana komunikasi. (Sudibyo, 1999 : 24).

Sehingga bisa ditarik kesimpulan, bahwa framing bisa dimaknai sebagai strategi pembentukan dan operasionalisasi wacana media, serta di sisi lain karakteristik wacana media itu sendiri. Agar lebih jelas, berikut skema konsepsi framing tentang proses pembentukan dan pendistribusian wacana media massa seperti yang dikonsepsikan oleh Zhondang Pan dan Gerald M. Kosicki (1993 : 56) :



**Gambar 04: Skema konsepsi framing dalam proses wacana media. (Zhondang Pan dan Gerald M. Kosicki, 1993 : 56)**

Dari skema di atas, bisa dilihat bahwa media massa pada dasarnya adalah wahana studi antara wartawan / redaktur selaku pengelola isi media serta sumber berita dan khalayak. Ketiga pihak tersebut akan mendasarkan keterlibatannya pada peran sosial masing-masing, dan hubungan di antara mereka terbentuk melalui operasionalisasi wacana yang mereka konstruksi dan transmisikan.

Analisis framing tidak melihat presentasi media sebagai sesuatu hal yang bebas nilai. Seperti dikemukakan oleh Pan dan Kosicky (1993 : 58), *"...it accept both assumptions of the rule governed nature of text formation and the multidimensional conception of news text that will allow for cognitive shortcuts in both news production and cosumption."*

Sehingga pada prakteknya, pengelola media yaitu reporter dan redaktur seringkali tidak dapat mengatasi praktek-praktek diskursif yang manipulatif oleh kekuatan-kekuatan tertentu dalam suatu wacana berita. Mereka seringkali juga tak dapat mengelak untuk membangun konstruksi berita dalam cara-cara yang tidak lazim dan beresiko terhadap munculnya distorsi realitas.

Persoalan seperti ini dikarenakan banyaknya faktor yang menjadi lingkungan dari suatu organisasi media yang bisa mempengaruhi ketika proses mengkonstruksi berita dilakukan. Faktor-faktor tersebut bisa karena praktek-praktek institusional, seperti pernah dialami Indonesia pada masa Orde Baru dengan adanya kontrol yang ketat terhadap pers. Selain itu juga bisa unsur dari sistem politik, ekonomi, sosial-budaya, serta kepentingan kelompok spesifik yang mungkin muncul dalam proses kerja media massa.

Karena itu analisis framing berpegang pada pemahaman bahwa wacana berita adalah arena perang simbolik antar pihak-pihak yang memiliki kompetensi dengan suatu persoalan. Padahal wacana publik pada media massa bersifat dinamis dan sering kali konfrontatif. Dalam realitanya, meskipun dalam dunia jurnalistik telah dikenal prinsip *fairness dan balance*, seringkali pengelola media tidak bisa bersikap netral-proporsional terhadap interpretasi-interpretasi yang muncul dalam suatu wacana berita.

Dengan uraian tersebut di atas, maka bisa disimpulkan bahwa pendekatan framing dapat diaplikasikan dengan metoda analisa isi. Memang ada perbedaan antara analisa isi konvensional dengan analisis isi yang menggunakan pendekatan framing. Menurut McCauley dan Frederick (dalam Sudibyo, 1999 : 38), jika analisis isi konvensional secara tipikal difokuskan pada muatan isi teks komunikasi yang manifes,



maka analisis framing lebih difokuskan pada komentar-komentar interpretatif di sekitar isi manifes itu. Dengan kata lain, analisis framing lebih berpretensi untuk menganalisis muatan-muatan tekstual yang bersifat laten.

Berdasarkan pemahaman mengenai konsep framing di atas, maka dilakukan prosedur pemilahan *coding unit*. Yaitu dengan menyeleksi berita yang masuk dalam kategori unit untuk penelitian ini. Setelah berita yang berupa artikel, features, berita pendek (*hard news*), berita mendalam (*depth news*), maupun gambar dan foto dipilih, maka kemudian dilakukan interpretasi dan pemberian makna. Berita atau tulisan yang dipilih berdasarkan konsep framing, hanyalah berita yang masuk kategori berita utama (*headline*), atau berita yang dimuat di halaman depan (*front page*), serta tulisan yang masuk dalam tajuk rencana. Pilihan tajuk rencana, karena kolom tersebut merupakan kolom subyektif yang merupakan hak independen dari redaksi.

## 2. KERANGKA ANALISIS

Penelitian ini akan menggunakan metoda deskriptis analitis, dengan menggunakan analisa isi sebagai dasar metodologi penelitian. Sehingga dalam pengumpulan data dilakukan secara kuantitatif maupun kualitatif. Secara kuantitatif untuk melakukan penghitungan frekuensi item berita yang dimuat. Sedang secara

kualitatif yaitu ketika menafsirkan isi berita sebagai cerminan sikap keberpihakan media massa secara umum.

Untuk melakukan analisa kuantitatif, dilakukan kategorisasi atas semua berita, tulisan, foto, yang ada kaitannya dengan berita Dana Mobilitas pada Anggota DPRD Jawa Tengah. Pada berita yang sudah dipilih kemudian dilakukan kategorisasi. Kategorisasi ini dimaksudkan untuk bisa memberikan deskripsi mengenai berita-berita yang ada kaitannya dengan Dana Mobilitas bagi Anggota DPRD Jawa Tengah.

Untuk melakukan analisa kualitatif, dipergunakan model yang dikembangkan oleh Norman Fairclough yang dikenal sebagai model “perubahan sosial” (*social change*).

Menurut Van Dijk (dalam Eriyanto, 2001 : 221), penelitian atas wacana tidak cukup hanya didasarkan pada analisis atas teks semata, karena teks hanya hasil dari suatu praktek produksi yang juga harus diamati. Di sini harus dilihat juga bagaimana suatu teks bisa semacam itu. Oleh karena itu, penelitian mengenai wacana tidak bisa mengeksekusi seakan-akan teks adalah bidang yang kosong, sebaliknya ia adalah bagian kecil dari struktur besar masyarakat.

Pada model analisis yang dikembangkan oleh Norman Fairclough yang dikenal sebagai model Perubahan Sosial, mendasarkan pada bagaimana menghubungkan teks yang mikro dengan konteks masyarakat yang makro. Fairclough berusaha membangun suatu model analisis wacana yang mempunyai kontribusi dalam analisis sosial dan budaya. Sehingga Fairlough mengkombinasikan tradisi analisis tekstual, yang selalu melihat bahasa dalam ruang tertutup, dengan konteks masyarakat yang lebih luas. Titik

perhatian besar dari Fairclough adalah melihat bahasa sebagai praktik kekuasaan. (dalam Eriyanto, 2001 : 285)

Model yang dibangun oleh Fairclough adalah mengintegrasikan secara bersama-sama analisis wacana yang didasarkan pada linguistik dan pemikiran sosial politik, dan secara umum diintegrasikan pada perubahan sosial. Oleh karena itu model yang dikemukakan oleh Fairclough ini sering juga disebut sebagai model perubahan sosial (*social change*).

Wacana dalam pemahaman Fairclough (dalam Eriyanto, 2001 : 286), mempunyai tiga efek. Pertama, wacana memberikan andil dalam mengkonstruksi identitas sosial dan posisi subyek. Kedua, wacana membantu mengkonstruksi identitas sosial dan posisi subyek. Dan ketiga, wacana memberikan kontribusi dalam mengkonstruksi sistem pengetahuan dan kepercayaan. Ketiga efek dari wacana ini adalah fungsi dari bahasa dan dimensi dari makna yang dihubungkan dengan identitas, relasional, dan fungsi ideasional dari bahasa. Ketiga fungsi tersebut, secara bersama-sama memberikan sumbangan dalam transformasi masyarakat.

Fairclough membagi analisis wacana dalam tiga dimensi, yaitu teks, *discourse practice*, dan *sociocultural practice*. Teks di sini dianalisis secara linguistik, dengan melihat kosakata, semantik, dan tata kalimat. Sedangkan *discourse practice*, merupakan dimensi yang berhubungan dengan proses produksi dari konsumsi teks. Sedangkan *sociocultural practice* adalah dimensi yang berhubungan dengan konteks di luar teks. Konteks di sini memasukkan banyak hal, seperti konteks situasi, lebih luas adalah

konteks dari praktik institusi dari media sendiri dalam hubungannya dengan masyarakat atau budaya dan politik tertentu.

Dalam model ini, Fairclough berusaha menghubungkan antara analisis teks pada level mikro dengan konteks sosial yang lebih besar, dalam hal ini *sociocultural practice*.

Dari ketiga dimensi tersebut, metoda analisisnya bisa digambarkan seperti dalam skema berikut :

TINGKATAN	METODA
Teks	Critical linguistics
Discourse practice	Wawancara mendalam dan penelitian <i>news room</i>
Sociocultural practice	Studi pustaka, penelusuran sejarah

*Tabel 01 : Skema tingkatan dan metoda Model Perubahan Sosial. (Menurut Norman Fairclough, dalam Eriyanto, 2001 : 36)*

Dalam model Perubahan Sosial yang dikemukakan oleh Fairclough, ada tiga tahap analisis.

Yang pertama, deskripsi, yakni menguraikan isi dan analisis secara deskriptif atas teks. Di sini teks dijelaskan tanpa dihubungkan dengan aspek lain.

Kedua, interpretasi, yaitu menafsirkan teks dihubungkan dengan praktik wacana yang dilakukan. Sehingga dalam tahapan ini teks dihubungkan dengan bagaimana proses produksi teks itu dibuat.

Dan ketiga eksplanasi, yang bertujuan untuk mencari penjelasan atas hasil penafsiran kita pada tahap kedua.

## **B. RUANG LINGKUP PENELITIAN**

Penelitian ini didasarkan pada asumsi bahwa media massa tidak mungkin menyajikan seluruh realitas sosial dalam medium yang terbatas. Sehingga akan ada proses seleksi dalam pemilihan topik berita maupun cara penulisan berita. Proses yang dilakukan oleh awak redaksi yaitu para reporter dan redaktur, selalu dengan adanya latar belakang mengenai visi, misi, nilai, atau ideologi yang akan disampaikan oleh media massa tersebut pada publik. Sehingga bisa dikatakan bahwa ketika media menyeleksi pemuatan berita, media tersebut telah berpihak pada suatu nilai. Dalam kaitan ini, penelitian ini akan mengkaitkan bahwa keberpihakan media massa, dalam hal ini surat kabar tidak lepas dari ideologi ataupun karakter media massa bersangkutan.

Walau kebebasan pers sudah mempunyai jaminan formal berupa undang-undang di Indonesia dengan UU No 40 Tahun 1999 tentang Pers, namun karena adanya tekanan pada organisasi media, maka dalam prosesnya kekuatan tekanan tersebut akan sangat mempengaruhi sikap pers. Sehingga untuk memberikan jaminan pada transparansi proses pemerintahan yang merupakan prasyarat bagi akuntabilitas publik, diperlukan netralitas media. Tingkat idependensi yang tinggi untuk suatu sikap netral diperlukan oleh pers, karena sebagai institusi yang memfasilitasi debat publik, pers harus mampu bertindak netral dengan kecenderungan lebih pada orientasi kepentingan publik.

Penelitian ini akan membatasi pada proses debat publik yang dilakukan di media massa, dalam hal ini surat kabar. Sedang debat publik yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah mengenai berita dana mobilitas bagi Anggota DPRD Jawa Tengah. Dalam hal ini yang dimuat di Harian Suara Merdeka.

### **C. JENIS DAN SUMBER DATA**

Jenis data untuk penelitian ini berupa :

1. Materi tulisan mengenai berita dana mobilitas bagi anggota DPRD Jateng yang termuat dalam surat kabar Suara Merdeka. Materi tulisan berupa berita, laporan, artikel, tajuk rencana, dan surat pembaca.
2. Hasil wawancara mendalam dengan pengelola surat kabar, yaitu reporter dan redaktur yang berkaitan langsung dengan proses penyajian tulisan mengenai berita dana mobilitas bagi anggota DPRD Jateng.
3. Hasil wawancara mendalam dengan anggota DPRD Jateng dan pihak eksekutif berkaitan dengan berita dana mobilitas bagi anggota DPRD Jateng.
4. Penelusuran data atas berita yang termuat dan hasil wawancara mendalam melalui studi pustaka.

Sedang sumber data untuk penelitian ini adalah :

1. Surat kabar Suara Merdeka yang memuat tulisan berupa berita, feature, tajuk rencana, laporan, opini, dan surat pembaca mengenai berita / tulisan tentang dana mobilitas bagi anggota DPRD Jawa Tengah.
2. Reporter dan redaktur surat kabar yang berkaitan langsung dengan proses penyajian tulisan yang berkaitan dengan berita / tulisan tentang dana mobilitas bagi anggota DPRD Jawa Tengah.
3. Anggota DPRD Jateng yang namanya disebut dalam pemberitaan / tulisan mengenai dana mobilitas bagi Anggota DPRD Jawa Tengah.
4. Pihak Pemerintah Daerah Jawa Tengah yang karena jabatannya berkaitan dengan proses pemberian dana mobilitas bagi anggota DPRD Jawa Tengah.
5. Sumber data pustaka, berupa hasil penelian, konsep undang-undang, undang-undang, notulen pembahasan rancangan peraturan daerah, peraturan daerah, dan lain-lain data pustaka yang ada kaitannya dengan materi penelitian ini.

#### D. INSTRUMEN PENELITIAN

Instrumen yang dipakai untuk penelitian ini adalah metoda analisis isi, seperti sudah dijelaskan di atas. Segmen terkecil dalam analisis isi adalah *coding unit*. *Coding unit* yang digunakan adalah item berita dengan definisi konsep operasional seperti yang sudah dijelaskan di muka. Pemilahan item berita dilakukan dengan melakukan seleksi atas berita yang sudah termuat.

Untuk meneliti mengenai sikap media didasarkan pada materi tulisan yang dimuat yang dalam penelitian ini didefinisikan sebagai berita. Batasan berita dalam penelitian ini adalah segala bentuk tulisan surat kabar yang bersifat (1) melaporkan kejadian atau (2) mengulas atau menganalisa peristiwa secara subyektif. Dengan demikian, berita dalam penelitian ini mencakup *straight news* (*hard news* dan *soft news*), feature, tajuk rencana, tulisan opini baik yang ditulis oleh anggota redaksi atau oleh penulis di luar awak redaksi, dan bentuk teks lain yang dimuat dalam surat kabar.

Sedang sikap media merupakan konsep yang menjadi pembahasan utama penelitian ini. Menurut L. Berkowitz adalah sikap seseorang terhadap suatu obyek atau perasaan mendukung atau *favorable*, maupun perasan tidak mendukung atau tidak memihak (*unfavourable*). (dalam Azwar, 1995 : 5)

Lebih spesifik lagi, Louis Thurstone mendefinisikan sikap sebagai derajat afek positif atau negatif terhadap suatu obyek psikologis. Dalam penelitian ini sikap media yang dimaksudkan adalah sikap keberpihakan yang ditunjukkan dengan pemilihan materi tulisan yang dimuat. Keberpihakan itu ditunjukkan dalam kecenderungan memilih nara sumber, memilih topik, membuat judul, membuat tulisan, menyajikan tulisan, dan



menempatkan tulisan pada halaman surat kabar. Media disebut berpihak pada kepentingan publik jika kecenderungan tulisan yang dihasilkan secara proposional mengutamakan kepentingan publik. Sedang disebut netral jika kecenderungan tulisan yang dihasilkan tidak ada pemihakan, baik kepada penguasa ataupun secara tidak proposional kepada kepentingan publik.

Berita-berita tersebut akan ditabulasi dalam bentuk kategorisasi. Dilakukannya kategorisasi ini dimaksudkan untuk memberikan deskripsi atas berita mengenai Dana Mobilitas bagi Anggota DPRD Jateng.

Kategorisasi didasarkan pada :

- a. Untuk akurasi pemberitaan, yaitu menyangkut kejujuran dalam pemberitaan.
- b. *Fairness* atau ketidakberpihakan pemberitaan, yaitu yang menyangkut keseimbangan penulisan.
- c. Validitas keabsahan pemberitaan.

Selengkapnya kategorisasi akan dilakukan sebagai berikut:

Judul berita	
Tanggal pemuatan	
Halaman / kolom	

1.	Pilihan penempatan	a. Headline	
		b. Non Headline	
2.	Bentuk tulisan	a. Straight news	
		b. Indepth news	
		c. Investigative news	
		d. Foto	

		e. Features	
		f. Laporan	
		g. Artikel	
		h. Tajuk rencana	
		i. Profile	
		j. Wawancara khusus	
		k. Pojok	
3.	Akurasi pemberitaan		
3.1.	Kesesuaian judul dengan isi berita	a. Sesuai	
		b. Tidak sesuai	
3.2.	Penggunaan data pendukung	a. Ada data pendukung	
		b. Tidak ada data pendukung	
3.3.	Faktualitas berita	a. Ada pencampuran fakta dan opini	
		b. Tidak ada pencampuran fakta dan opini.	
4.	Ketidakterpilihannya pemberitaan		
4.1.	Sumber berita yang digunakan	a. Seimbang	
		b. Tidak seimbang	
4.2.	Ukuran fisik / porsi alinea	a. Seimbang	
		b. Tidak seimbang	
4.3.	Check and recheck	a. Ada	
		b. Tidak ada	
4.4.	Relevansi	a. Tak sesuai	
		b. Sesuai	
4.5.	Cover both side	a. Ada	
		b. Tidak ada	
5.	Validitas keabsahan pemberitaan		
5.1.	Atribusi	a. Sumber berita jelas	
		b. Sumber berita tidak jelas	

5.2.	Kompetensi nara sumber	a. Wartawan	
		b. Pelaku langsung	
		c. Bukan pelaku langsung	
6.	Sikap media	a. Mendukung legislative	
		b. Mendukung eksekutif	
		c. Tidak mendukung keduanya	
		d. Tidak jelas	
7.	Keberpihakan pada publik	a. Ada	
		b. Tidak ada	
		c. Tidak jelas	
8.	Nara sumber	a. Eksekutif	
		b. Legislatif	
		c. Kepolisian	
		d. Kejaksaan	
		e. Akademisi / intelektual	
		f. Praktisi hukum	
		g. LSM	
		h. Tokoh Masyarakat	
		i. Mantan Legislatif	
		j. Mantan eksekutif	
		k. Wartawan	

Sedang untuk melengkapi data sebagai bahan untuk melakukan analisa, dilakukan wawancara mendalam dengan reporter dan redaktur yang terkait, serta pihak-pihak yang namanya disebut dalam pemberitaan. Wawancara mendalam dilakukan dengan maksud untuk menghindari kesalahpahaman dalam menafsirkan konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian dan memungkinkan untuk memberikan penjelasan kepada responden apabila terdapat hal-hal yang tidak dipahaminya.

## E. TEKNIK PENGAMBILAN SAMPEL

Pemilihan sampel untuk penelitian ini dilakukan dengan menggunakan *purposive sampling*, yaitu dengan tujuan tertentu. Tujuan yang dimaksud seperti tercantum dalam tujuan penelitian ini, yaitu mengkaji sikap media dalam situasi kebebasan pers yang kini sudah terselenggara di Indonesia. Sikap media ini menjadi sangat penting, karena seperti disebutkan dalam perumusan preposisi, netralitas media akan memberikan dukungan bagi terwujudnya transparansi proses pemerintahan yang sangat diperlukan untuk tersedianya suasana yang kondusif bagi akuntabilitas publik. Karena penelitian yang dilakukan adalah analisis ini dengan pendekatan utama adalah kualitatif, maka sample dalam penelitian ini menjadi kasus yang dijadikan obyek penelitian.

Sampel dalam penelitian ini adalah Harian *Suara Merdeka*. Alasan dipilihnya Harian *Suara Merdeka*, karena saat ini merupakan harian dengan area sirkulasi sangat dominan di Jawa Tengah, sehingga memungkinkan untuk menulis mengenai persoalan di Jawa Tengah secara lebih intens dan mendalam. Sebagai surat kabar dengan jaringan pemasaran terbesar di Jawa Tengah maka *Suara Merdeka* juga bisa menjadi representasi dari masyarakat Jawa Tengah.

Sedangkan sampel periode waktu juga menggunakan *purposive sampling*, sesuai dengan tujuan penelitian ini, yaitu analisis wacana atas berita mengenai dana mobilitas bagi anggota DPRD Jawa Tengah. Sehingga periode waktu terbitan yang dipilih adalah dari tanggal 30 Oktober 2001 sampai tanggal 31 Desember 2001.

Pertimbangan pemilihan periode waktu tersebut, berdasarkan pada pertama kali berita mengenai dana mobilitas dilansir sampai berita tersebut mulai tidak ada dalam pemuatan.

#### **F. TEKNIK PENGUMPULAN DATA**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan dua cara, yaitu :

1. *Coding unit* dengan menyeleksi berita di Harian Suara Merdeka untuk tanggal terbitan 30 Oktober 2001 sampai 31 Desember 2001 yang berkaitan dengan dana mobilitas bagi anggota DPRD Jawa Tengah.
2. Wawancara mendalam dengan reporter dan redaktur Harian Suara Merdeka yang berkaitan langsung dengan proses penyajian tulisan tentang dana mobilitas bagi anggota DPRD Jawa Tengah.
3. Wawancara mendalam dengan anggota DPRD Jateng yang namanya disebut dalam pemberitaan / tulisan mengenai dana mobilitas bagi Anggota DPRD Jawa Tengah.
4. Wawancara mendalam dengan pihak Pemerintah Daerah Jawa Tengah yang karena jabatannya berkaitan dengan proses pemberian dana mobilitas bagi anggota DPRD Jawa Tengah.

## G. TEKNIK ANALISIS DATA

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, artinya data yang terkumpul diinterpretasikan dan diberi makna. Sedangkan metoda yang digunakan adalah analisis isi dengan pendekatan analisis framing, seperti sudah dijelaskan di depan.

Sehingga metoda pengukuran yang digunakan adalah kuantitatif maupun kualitatif. Secara kuantitatif penelitian ini menghitung frekuensi item berita yang dimuat dan hasilnya diterjemahkan dalam angka-angka. Dan secara kualitatif, penelitian ini akan menafsirkan isi berita sebagai cerminan sikap keberpihakan media massa secara umum.

Khusus untuk berita yang akan dibahas secara khusus dengan menggunakan pendekatan framing, akan dipilih berdasarkan berita yang mempunyai kualifikasi lengkap berdasarkan pilihan peneliti. Selain itu juga disyaratkan berita yang dipilih harus merupakan berita utama (*headline*) atau setidaknya berita yang dimuat di halaman depan (*front page*). Pertimbangannya, adalah bahwa berita yang masuk kategori *headline* atau dimuat pada *front page* adalah berita yang dinilai oleh redaksi (*news room*) sebagai berita yang diutamakan. Selain itu juga tulisan yang masuk dalam tajuk rencana, karena merupakan pendapat dari redaksi surat kabar bersangkutan.

Sehingga tahapan dalam analisis data adalah sebagai berikut :

1. Tahap pertama merupakan analisis isi dengan melakukan kategorisasi untuk menunjukkan deskripsi berita.

2. Tahap kedua memilih berita untuk dianalisis lebih mendalam melalui teknik framing. Berita yang dipilih hanya termuat sebagai berita utama (*headline*) atau pada halaman depan (*front page*), serta tulisan dalam tajuk rencana.
3. Tahap ketiga dari berita yang sudah dipilih pada tahap kedua dilakukan interpretasi berdasarkan Model Perubahan Sosial seperti yang dikembangkan oleh Norman Fairclough.

Tahapan analisis wacana yang berupa memberikan interpretasi tersebut adalah dengan tingkatan sebagai berikut :

### 3.1. Analisa teks dengan menggunakan *critical linguistic*.

Analisis teks bertujuan untuk mengungkap makna. Menurut Fairclough teks mempunyai tiga fungsi, yaitu *ideational*, *interpersonal*, dan *textual*. Atau dalam terminologi lain, Fairclough menyebut sebagai *representation*, *relation*, dan *identities*. Aspek *representation* adalah ideologi yang dimuat dalam teks. Aspek *relation* adalah konstruksi sifat hubungan yang terbentuk antara penulis dan pembaca (formal maupun informal), sedangkan aspek *identities* adalah konstruksi penulis dan identitas pembaca tentang realitas sosial.

### 3.2. *Discourse practice* dengan menggunakan wawancara mendalam.

Dimensi *discourse practice* terdiri dari *text production* dan *text consumption* yang menurut Fairclough merupakan kegiatan rutin organisasi

seperti prosedur yang berkaitan dengan produksi dan konsumsi teks dalam media massa.

3.3. *Socioculture practice* dengan menggunakan studi pustaka atau penelusuran dokumen.

Pada abstraksi jenjang *sociocultural practice*, Fairclough memberikan tiga aspek umum pengamatan, yaitu ekonomi, politik dan budaya (*social level*). Meskipun lingkup pengamatan ini bisa lebih kecil, seperti lembaga (*institutional level*).

Tingkatan analisis untuk memberikan intepretasi tersebut bisa digambarkan dalam diagram berikut :

Jenjang	Metoda Pengumpulan Data	Kerangka Berpikir
Teks	Analisis pembingkai	Teori-teori pembingkai (framing), teori penjaga gerbang
<i>Discourse practice</i>	Wawancara mendalam	Tipologi Blumler dan Gurevitch (1975) tentang tipologi kaitan institusi media dengan domain kekuasaan, teori-teori penjaga gerbang, ideology berita.
<i>Socioculture practice</i>	Studi literatur	Konstruktivisme



## H. JADWAL PENELITIAN

Jadwal penelitian ini adalah :

- |                                |                   |                     |
|--------------------------------|-------------------|---------------------|
| 1. Penelitian pendahuluan      | : 30 Oktober 2001 | – 30 November 2001. |
| 2. Pengumpulan data            | : 30 Oktober 2001 | – 31 Maret 2002.    |
| 3. Pengolahan data             | : 1 April 2002    | – 30 April 2002.    |
| 4. Penyusunan hasil penelitian | : 1 Mei 2002      | – 31 Mei 2002.      |

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN PENELITIAN**

#### **A. HASIL PENELITIAN**

##### **1. Penyajian Berita.**

Sebagai fakta publik, informasi mengenai adanya dana mobilitas bagi anggota DPRD Jateng ternyata sangat menarik perhatian media massa, terutama media massa cetak. Dari analisis isi yang dilakukan, selama tiga bulan penelitian, yaitu mulai tanggal 1 Oktober 2001 sampai dengan 31 Desember 2001, tercatat ada 48 berita / tulisan yang menyangkut bahasan mengenai dana mobilitas bagi anggota DPRD Jateng yang dimuat dalam penyajian berita di Harian Suara Merdeka. Jika dilihat tanggal pemuatan, jumlah 48 berita tersebut ada pada edisi 30 Oktober 2001 sampai 13 Desember 2001. Sehingga efektif pemuatan berita-berita mengenai dana mobilitas bagi Anggota DPRD Jateng untuk 48 berita / tulisan hanya 45 hari. Sehingga jika diambil rata-rata dengan jumlah berita 48 (N), maka perhari tingkat frekuensi pemuatannya adalah 106,66 %, atau dalam satu hari dimungkinkan lebih dari satu berita berturut-turut sampai 45 hari.

Catatan angka ini merupakan hal sangat istimewa bagi sebuah media massa cetak untuk satu topik. Pilihan untuk mengangkat isu dana mobilitas yang diterima oleh para anggota dewan dalam suatu berita yang mempunyai frekuensi pemuatan sangat tinggi menunjukkan tingkat perhatian redaksi yang sangat serius mengenai masalah ini.

Selain itu, jika melihat penempatan berita dalam pilihan halaman dan tempat, semakin menunjukkan tingginya tingkat perhatian pada *news room* sebagai bagian dari mekanisme pengolahan informasi pada isu ini. Frekuensi penempatan halaman dan pilihan posisi pemuatan bisa dijelaskan pada tabel berikut :

**TABEL 01 :**

**TABEL PILIHAN PENEMPATAN BERITA**

**N = 48**

Halaman	Headline		Non Headline		Jumlah Berita	
	F	%	f	%	f	%
I	7	14,58	26	54,18	33	68,76
IV	1	2,08	0	0	1	2,08
VI	1	2,08	11	22,92	12	25,00
VIII	1	2,08	1	2,08	2	4,16
	10	20,82	38	79,18	48	100

Dari data pada Tabel 2 tersebut terlihat jelas, bahwa isu yang diangkat ternyata menjadi perhatian serius oleh jajaran pengelola produksi berita, yakni *news room*. Dari berita yang ada, 68,76 % dimuat di halaman I, yang merupakan halaman depan atau *front page*. Bagi suatu surat kabar, pilihan berita yang dimuat di halaman muka adalah berita yang selain mempunyai news value juga harus mempunyai nilai jual. Karena halam muka merupakan etalase suatu surat kabar.

Seperti ditegaskan oleh Harold Evans (1982 : 57 ) : *The front page is not merely an act of publishing. It is an act of marketing. It is only the first of many pages of editorial, but it establishes the identity, character and freshness of the newspaper by its title, its display treatment and content.*

Jelas di sini, bahwa penempatan dominan untuk pemuatan isu ini di halaman muka adalah juga untuk pertimbangan pasar. Dengan demikian, jika melihat jangka waktu atau umur pemuatan yang sangat lama, menunjukkan bahwa isu ini juga menjadi perhatian pembacanya, sehingga redaksi memberikan perhatian khusus dan reporter selalu mencari bahan-bahan untuk pasokan berita.

Apalagi jika melihat jumlah berita yang dimuat sebagai *headline* (berita utama). Untuk *headline* di halaman I, terdapat 7 berita atau 14,58 % dari keseluruhan berita. Penempatan sebagai berita utama di halaman I, menunjukkan pilihan bahwa berita tersebut selain mempunyai nilai berita, juga mempunyai nilai jual. Karena sebagai *headline* di halaman muka, berarti berita tersebut ditempatkan di “etalase” utama yang diharapkan dijadikan daya tarik pasar, terutama untuk pasar eceran yang sangat mengandalkan tampilan berita utama di halaman I.

Kemudian jika melihat bentuk tulisan, terlihat bahwa berita langsung atau *straight news*, yaitu berita yang disajikan tanpa memberikan ilustrasi tambahan sangat dominan, yaitu 22 berita dari 48 yang ada, ini berarti 45,83 persen sendiri. Data ini menunjukkan, bahwa penggalan bahan di lapangan oleh reporter untuk isu yang sedang diangkat ini tidak menemui kesulitan banyak. Terbukti dengan jumlah *straight news* yang tinggi, yang menunjukkan tingkat kesulitan mencari berita yang tidak terlalu tinggi. Bandingkan

dengan bentuk tulisan *indepth news*, yang membutuhkan tingkat kesulitan sangat tinggi untuk penulisannya, karena harus disertai investigasi, dan sering kali harus dilengkapi dengan data pustaka untuk menambah referensi sajian berita.

Mengenai sebaran jumlah bentuk tulisan dapat terlihat pada tabel berikut :

**TABEL 02 :**  
**TABEL BENTUK TULISAN**  
**N = 48**

No	Bentuk Tulisan	f	%
1	Straight news	22	45,83
2	Indepth news	6	12,50
3	Foto	1	2,08
4	Features	1	2,08
5	Artikel	5	10,42
6	Tajuk Rencana	4	8,34
7	Profile	1	2,08
8	Wawancara khusus	4	8,34
9	Pojok	3	6,25
10	Surat Pembaca	1	2,08
	<b>Jumlah</b>	<b>48</b>	<b>100</b>

Dari data pada Tabel 02 tersebut juga nampak bahwa isu mengenai dana mobilitas bagi anggota DPRD Jateng lebih menarik bagi reporter maupun redaktur dari sisi tulisan,

karena yang lebih banyak diungkap adalah pernyataan dan pengakuan dari pihak-pihak terkait. Hal ini bisa diamati dari jumlah foto yang bisa menjadi foto berita tersendiri atau menjadi ilustrasi berita hanya berjumlah satu buah atau 2,08 %.

Data tersebut juga menunjukkan perhatian media dalam hal ini *Harian Suara Merdeka* untuk menunjukkan sikapnya sangatlah tinggi. Hal itu ditunjukkan dengan jumlah tajuk rencana sampai empat buah atau 8,34 % dari “umur” pemuatan yang hanya 45 hari. Ini berarti, jika diambil rata-rata, setiap sepuluh hari ada satu tajuk rencana untuk isu yang sama. Tajuk rencana adalah produk tulisan redaksi yang menunjukkan opini dari media bersangkutan.

Data sikap yang sangat menonjol untuk memberikan perhatian pada isu ini juga ditunjukkan pada jumlah tulisan pojok sampai 3 kali atau 6,25 %. Tulisan dalam bentuk pojok yang di *Harian Suara Merdeka* diberi nama “Semarangan” dengan ditandai tanda tangan “pengasuhnya” yang diberi nama “Sirpong”, merupakan bentuk tulisan yang lebih diarahkan dalam bentuk sindiran atau kritik yang menyentil. Tulisan pojok, walau selalu dibuat dengan kesan “main-main” namun selalu mampu menunjukkan sikap media tersebut terhadap isu yang sedang dalam perhatiannya.

Sikap media ini juga ditunjukkan dengan kesediannya untuk sebanyak 5 kali atau 10,42 % memuat artikel dari penulis luar. Pilihan untuk isu tertentu yang dalam jangka waktu 45 hari sampai memuat lima tulisan, menunjukkan betapa tingginya perhatian *news room* dalam hal ini redaktur artikel untuk memutuskan memuat tulisan dengan isu yang menjadi perhatian publik maupun perhatian redaktur.

Dalam wawancara mendalam dengan pihak-pihak yang terlibat dalam *news room*, yakni reporter dan redaktur, diperoleh data bahwa sebelum berita tersebut tersaji sesuai dengan format yang akan ditampilkan, ada proses pembahasan yang sangat panjang. Gagasan mengenai isu yang akan diangkat bisa datang dari reporter, tetapi bisa juga dari redaktur. Bahkan pada beberapa berita, data justru diperoleh dari informasi masyarakat atau justru dari pihak anggota legislatif sendiri.

Pada berita awal yang kemudian muncul sebagai pemicu isu mengenai dana mobilitas ini, data diperoleh dari kalangan anggota dewan yang tidak puas dengan kebijakan yang diambil oleh institusi. Tetapi karena adanya kesulitan untuk menyampaikan informasi secara bebas, sehingga melalui reporter data itu dikemas menjadi sebuah berita. Pada *news room*, berita ini sempat diperdebatkan untuk bisa akhirnya dimuat. Perdebatan ini muncul karena berita awal tidak memenuhi kaidah jurnalistik yang ideal, yaitu tidak ada nara sumber yang berani menunjukkan data dirinya. Sehingga status berita hanya merupakan isu yang dilemparkan ke masyarakat. Ketika pembahasan mengenai bentuk penyajian dan posisi penempatan juga menjadi bahan perdebatan di internal *news room*, karena faktor kriteria layak berita sangatlah lemah. Unsur yang sangat kuat hanyalah unsur *proximity*, yaitu unsur kedekatan karena kejadian kasus dengan wilayah peredaran surat kabar. Selebihnya adalah data yang tidak mempunyai unsure *chek and recheck* karena tidak adanya sumber berita yang bersedia memberikan jatidirinya dengan jelas. Pertimbangan akhir yang dijadikan dasar untuk menyajikan isu ini adalah karena ada kepentingan publik yang harus dibela, yaitu adanya indikasi terjadi penyalahgunaan kewenangan oleh eksekutif dan legislatif dengan

memutuskan suatu peraturan daerah yang menguntungkan diri maupun kelompok yang mempunyai kewenangan mengambil keputusan. Di sini ada unsur kolusif ketika membuat kebijakan publik, dengan ada indikasi bahwa pertimbangannya bukan pada kepentingan publik.

Sedangkan pilihan pada halaman depan atau *front page* didasari dengan pertimbangan bahwa kasus ini menyangkut kepentingan banyak pihak, dan ada pertimbangan spekulatif bahwa isu ini akan menjadi isu yang berkembang karena adanya dampak yang bisa mempengaruhi banyak hal dalam proses jalannya pemerintahan.

Data lain yang bisa ditunjukkan dalam analisis isi adalah mengenai akurasi pemberitaan. Akurasi dalam pemeritaan sangat erat kaitannya dengan kejujuran dalam menyajikan suatu informasi. Mengenai judul berita, dari 48 berita hanya satu berita atau 2,08 % yang tidak sesuai dengan isi berita. Ini berarti redaksi dalam memberikan judul selalu sesuai dengan isi tulisan. Kadang kala, judul bisa tidak sesuai dengan isi berita, sehingga pembaca harus membaca berita dulu sebelum akhirnya mengetahui isi atau maksud dari suatu tulisan. Tetapi dalam analisis ini mengenai isu ini ditunjukkan bahwa tingkat kesesuaian judul dengan isi berita sangat tinggi, sehingga dengan membaca judulnya saja pembaca sudah akan bisa mengerti apa yang tertulis dalam tubuh berita. Dalam tabel bisa dilihat sebagai berikut :



**TABEL 03 :**  
**TABEL AKURASI PEMBERITAAN**

**N = 48**

No	Kriteria Akurasi	Kategorisasi	f	%
3.1	Kesesuaian judul dengan isi berita	Sesuai	47	97,92
		Tidak Sesuai	1	2,08
		Jumlah	48	100
3.2	Penggunaan data pendukung	Ada data pendukung	33	68,75
		Tidak ada data pendukung	15	31,25
		Jumlah	48	100
3.3	Faktualitas berita	Ada pencampuran fakta dan opini	42	87,50
		Tidak ada pencampuran fakta dan opini	6	12,50
		Jumlah	48	100

Kesesuaian judul berita dengan isi berita akan menyangkut aspek relevansi, yaitu kalimat judul apakah merupakan bagian yang sama pada isi berita atau kutipan yang jelas-jelas ada dalam isi berita. Selain itu dalam judul atau isi berita itu apakah terdapat penggunaan kata atau kalimat denotative serta penggunaan tanda baca yang mengesankan makna ganda.

Dari data pada Tabel 03 tersebut juga bisa dilihat bahwa untuk bisa memperpanjang “umur” pemuatan untuk isu yang memang dinilai hangat memang dibutuhkan adanya data pendukung bagi suatu berita. Penggunaan data pendukung ini berkaitan dengan kelengkapan informasi atas kejadian yang ditampilkan. Kelengkapan

data pendukung tersebut bisa dari dokumen, atau dari literatur yang sudah ada. Penggunaan datanya bisa berupa tabel, statistik, foto, ilustrasi gambar atau grafis.

Dari data yang ada bisa nampak bahwa 68,75 % berita dilengkapi dengan data pendukung. Itu artinya dalam penyajian berita reporter tidak sekedar hanya dari data di lapangan, tetapi ada proses riset untuk melengkapi berita yang akan dibuatnya. Hal ini tentu saja dimaksudkan agar tulisan semakin bisa lengkap.

Namun jika kita melihat akurasi pemberitaan dengan kriteria faktualitas berita, nampak sekali kecenderungan dari pengelola produk berita untuk mencampurkan fakta dan opini. Data inipun menunjukkan tingkat subyektivitas yang sangat tinggi. Tercatat sampai 87,50 % dari berita yang ada ternyata mencampurkan fakta dan opini.

Hal ini menunjukkan sikap media untuk menyalurkan kepentingan atau kecenderungan opininya melalui pemuatan berita sangatlah menonjol. Dari data ini juga bisa menunjukkan bahwa *news room* sangat berperan dalam berikan pengaruh pada berita yang akan dimuat, sehingga persentase subyektivitas yang ditunjukkan melalui tingginya persentase data untuk berita yang tidak obyektif, yaitu dengan adanya pencampuran fakta dan opini. Sementara berita yang tidak ada pencampuran fakta dan opini hanya 12,50 %.

Dalam analisis mengenai faktualitas berita tersebut, berita disebut ada pencampuran fakta dan opini, yaitu bila dalam isi berita terdapat kata-kata *opinionative*. Kata-kata yang bisa dikategorikan *opinionative* seperti : tampaknya, diperkirakan, seakan-akan, terkesan, kesannya, seolah, agaknya, diperkirakan, diramalkan, kontroversi,

mengejutkan, manuver, sayangnya, serta lainnya yang mempunyai ciri memunculkan subyektivitas.

Fakta lain yang ditemukan dalam analisa isi ini adalah pada keberpihakan terhadap pemberitaan atau *fairness*. Berita disebut seimbang jika masing-masing pihak yang diberitakan diberi porsi yang sama sebagai sumber berita, dilihat dari jumlah sumber beritanya. Sedangkan berita disebut tidak seimbang jika pihak-pihak yang berkepentingan langsung dengan berita tersebut tidak diberi porsi yang sama sebagai sumber berita dilihat dari jumlah sumber beritanya.

Dari data yang ada, ternyata penggunaan sumber berita yang seimbang tidak pada semua berita, tetapi hanya pada 56,25 % saja. Itu berarti di luar penggunaan berita yang seimbang, telah dilakukan pemilihan sumber berita yang tidak seimbang. Dan ini memperkuat temuan data sebelumnya mengenai ketidakobyektifan yang sangat tinggi dalam proses produksi berita. Pada tabel bisa dilihat berikut :

**TABEL 04 :**

**TABEL KEBERPIHAKAN BERITA**

**N = 48**

No	Kriteria Keberpihakan	Kategorisasi	f	%
4.1	Sumber berita yang digunakan	Seimbang	21	43,75
		Tidak seimbang	27	56,25
			48	100

4.2	Ukuran fisik/porsi alinea	Seimbang	25	52,08
		Tidak seimbang	23	47,92
			<b>48</b>	<b>100</b>
4.3	Check and recheck	Ada	25	52,08
		Tidak ada	23	47,92
			<b>48</b>	<b>100</b>
4.4	Relevansi	Sesuai	44	91,67
		Tak sesuai	4	8,33
			<b>48</b>	<b>100</b>
4.5	Cover both side	Ada	17	35,42
		Tidak ada	31	64,58
			<b>48</b>	<b>100</b>

Selanjutnya juga pada analisis isi mengenai ukuran fisik/porsi alinea yang bisa menggambarkan tingkat obyektivitas dengan ditunjukkan pada perimbangan antara komentar dari nara sumber mengenai hal yang sedang dibahas dalam kaitannya isu yang sedang diangkat. Berita dinyatakan seimbang jika luas kolom atau alinea yang dipakai antara pihak-pihak yang terlibat dalam pemberitaan memiliki jumlah kesamaan. Dan dinyatakan sebagai tidak seimbang jika luas kolom yang dipakai antara pihak-pihak yang terkait dalam pemberitaan tidak memiliki jumlah kesamaan.

Pada Tabel 04 ternyata juga tercatat yang seimbang tidak semuanya, namun hanya sebagian, yakni 52,08 %. Dengan demikian ada 47,92 % berita yang memiliki karakter tidak seimbang dalam penyajiannya mengenai porsi alinea antara nara sumber dengan penyelesaian masalah yang diangkat.

Data tersebut akan semakin jelas jika melihat pada hasil analisis isi mengenai *check and recheck*. Adalah sebagai suatu hal standar bagi reporter untuk selalu melakukan *check and recheck*, karena apabila prosedur ini sudah ditempuh maka sebagai suatu berita tingkat obyektivitasannya akan mendekati baik. Namun jika prosedur tersebut tidak dilakukan, jelas sebagai suatu berita pasti tidakimbang, karena unsur *check and recheck* tidak ada.

Dari data yang diperoleh tercatat 57,92 % berita dibuat dengan tidak dilakukan *check and recheck*. Sehingga berita yang dalam proses produksinya melalui prosedur *check and recheck* hanya 52,08 %, selebihnya jelas dibuat tanpa ada upaya untuk melakukan cek ulang atas materi yang sudah diperoleh reporter.

Analisis tersebut semakin jelas dengan adanya penegasan mengenai hasil analisis isi pada kriteria *cover both side*, yaitu penyajian informasi yang juga memberikan latar belakang atas suatu peristiwa secaraimbang. Tercatat 64,58 % berita tidak menggunakan asas *cover both side* tersebut. Data ini menunjukkan gambaran bahwa tingkat obyektivitas yang seharusnya menjadi panduan pada proses di *news room* sangatlah rendah.

Kemudian analisis isi juga mencoba untuk mengetahui sejauh mana validitas keabsahan pemberitaan. Yang pertama mengenai atribusi, yaitu menyangkut pencantuman sumber berita secara jelas. Pencantuman ini berkaitan dengan identitas maupun dalam upaya konfirmasi. Dalam konsep ini, sumber berita disebut jelas apabila dalam berita tersebut dicantumkannya identitasnya, seperti nama, pekerjaan, atau sesuatu yang memungkinkan untuk dilakukan konfirmasi. Sedang apabila unsur-unsur itu ada,

maka berita tersebut disebut sumber beritanya tidak jelas. Selengkapnya bisa nampak pada tabel berikut :

TABEL 05 :

TABEL VALIDITAS KEABSAHAN PEMBERITAAN

No	Kriteria Keabsahan	Kategorisasi	f	%
5.1	Atribusi	Sumber berita jelas	40	86,96
		Sumber berita tidak jelas	6	13,04
		Jumlah	46	100
3.2	Kompetensi nara sumber	Wartawan	8	16,66
		Pelaku langsung	26	54,17
		Bukan pelaku langsung	14	29,17
		Jumlah	48	100

Pada analisis isi mengenai validitas keabsahan pemberitaan, 86,96 % berita yang termuat mempunyai sumber berita yang jelas. Ini artinya reporter ketika menyajikan informasi benar-benar menggunakan data berdasarkan nara sumber yang bisa dipertanggungjawabkan. Namun adanya data pada Tabel 05 bahwa 13,04 % berita memiliki sumber berita yang tidak jelas, menunjukkan *news room* ketika mengolah informasi sudah memiliki asumsi lebih condong pada kepentingan internalnya, sehingga pembaca disuguhi dengan informasi yang tidak mempunyai sumber yang bisa dipertanggungjawabkan.

Selanjutnya mengenai kompetensi nara sumber, apakah berasal dari wartawan sendiri atau dari sumber berita yang menguasai persoalan, atau hanya sekedar kedekatannya dengan media yang bersangkutan atau karena jabatan. Kompetensi nara sumber dari wartawan, adalah apabila peristiwa yang diberitakan merupakan hasil pengamatan wartawan secara langsung, yaitu mengungkap informasi sesuai dengan apa yang dilihat, didengar, dan diketahui oleh wartawan sendiri. Sedang pelaku langsung, apabila peristiwa yang diberitakan merupakan hasil wawancara dengan sumber berita yang mengalami langsung peristiwa tersebut. Sedangkan bukan pelaku langsung, yaitu apabila peristiwa yang diberitakan merupakan hasil wawancara dengan sumber berita yang tidak mengalami langsung peristiwa tersebut. Masuk dalam kategori ini seperti misalnya pengamat yang memang sebagai pihak luar yang hanya memberikan ulasan atau pengamatan atas suatu peristiwa yang tidak dialaminya sendiri.

Dari analisis ini mengenai kompetensi nara sumber ini, ternyata 54,17 % berita menggunakan nara sumber pelaku langsung. Dan hanya 29,17 % yang bukan pelaku langsung. Sementara sumber yang berasal dari wartawan sendiri hanya 16,66 %. Data ini menunjukkan bahwa berita-berita mengenai dana mobilitas bagi para anggota DPRD Jawa Tengah yang dimuat di Harian *Suara Merdeka*, mayoritas bersumber dari para pelaku yang terlibat dalam isu ini.

Hasil analisis isi mengenai kompetensi nara sumber ini akan signifikan jika kita kaitkan dengan pilihan nara sumber.

Seperti terlihat pada tabel berikut :

**TABEL 06 :**  
**TABEL NARA SUMBER**

**N : 61**

No	Nara Sumber	F	%
1	Eksekutif	4	6,56
2	Legislatif	29	47,54
3	Kejaksaan	1	1,64
4	Akademisi	2	3,28
5	Wartawan	4	6,56
6	Praktisi hukum	5	8,19
7	LSM	4	6,56
8	Tokoh masyarakat	1	1,64
9	Mantan anggota legislative	1	1,64
10	Lain-lain	10	16,39
	Jumlah	61	100

Catatan : pada satu berita bisa lebih dari satu nara sumber.

Analisis isi seperti tersimpulkan pada Tabel 06 mengenai nara sumber ini menunjukkan legislative sebagai nara sumber yang paling sering digunakan, yaitu sampai 47,54 %. Sangatlah masuk akal jika data ini yang muncul, karena memang isu ini menyangkut pada para anggota dewan, sehingga merekalah yang menjadi nara sumber utama untuk berita-berita mengenai isu yang diangkat ini. Sementara eksekutif, yang juga



sebenarnya berperan besar dalam kaitan pemberian dana mobilitas ini, tercatat ada 6,56 % berita yang termuat.

Yang menarik, nara sumber dari praktisi hukum ternyata juga mencatat angka tinggi, yaitu 8,19 %. Ini tentu saja berkaitan dengan masalah dana mobilitas yang ternyata menyangkut banyak pula aspek hukum, sehingga reporter harus menggunakan nara sumber praktisi hukum untuk kepentingan kompetensi nara sumber.

## **2. Keberpihakan Media**

Konsep framing dalam penyajian berita sering digunakan untuk menggambarkan proses seleksi dan menonjolkan aspek tertentu dari realitas oleh media. Framing dapat dipandang sebagai penempatan informasi-informasi dalam konteks yang khas sehingga isu tertentu mendapatkan alokasi lebih besar daripada isu yang lain.

Menurut Robert M Entman (dalam Nugroho, et al, 1999 : 20), disebutkan bahwa framing dalah seleksi dari berbagai realitas yang diterima dan membuat peristiwa itu lebih menonjol dalam suatu teks komunikasi. Dari definisi ini bisa disimpulkan, bahwa framing pada dasarnya merujuk suatu pemberian definisi, penjelasan, evaluasi, dan rekomendasi dalam suatu wacana untuk menekankan kerangka berpikir tertentu terhadap peristiwa yang diwacanakan.

Sehingga framing adalah suatu pendekatan yang digunakan untuk mengetahui bagaimana perspektif atau cara pandang yang digunakan oleh wartawan ketika menseleksi isu dan menulis berita. Cara pandang atau perspektif itu pada akhirnya menentukan fakta apa yang diambil, bagian mana yang ditonjolkan dan dihilangkan dan hendak dibawa kemana berita tersebut. Karenanya, framing pada akhirnya menentukan bagaimana realitas itu hadir di hadapan pembaca.

Mengacu pada pemahaman tersebut, maka jika dikaitkan dengan konsep framing pada berita dana mobilitas bagi anggota DPRD Jateng di Harian Suara Merdeka, tentu tidak akan lepas dari bagaimana media tersebut menyikapi isu ini. Dari analisis isi mengenai sikap media, jelas sekali bahwa sikap yang dipegang adalah tidak memberikan dukungan bagi eksekutif maupun legislatif. Walau memang ada berita yang memberikan dukungan pada legislative maupun eksekutif, namun secara keseluruhan, mayoritas berita yang termuat tidak memberikan dukungan bagi keduanya. Tercatat sampai 51,06 % dari berita yang termuat menunjukkan tidak adanya dukungan bagi legislatif maupun eksekutif. Apabila ditambah dengan adanya berita yang menunjukkan sikap yang tidak jelas, maka jumlah persentase yang tidak memberikan dukungan bagi eksekutif dan legislatif tentu akan semakin besar.

Mengenai hal tersebut bisa terlihat pada tabel berikut :

**TABEL 07 :**  
**TABEL SIKAP MEDIA**  
**N = 47**

No	Sikap Media	F	%
1	Mendukung legislative	11	23,40
2	Mendukung eksekutif	2	4,26
3	Tidak mendukung keduanya	24	51.06
4	Tidak jelas	10	21,28
	Jumlah	47	100

Data pada Tabel 07 tersebut menunjukkan sikap media yang jelas-jelas tidak memberikan dukungan bagi legislatif maupun eksekutif. Lalu, jika dukungan tersebut tidak diberikan kepada lembaga birokrasi tersebut, kemudian kepada siapa ? Dari analisis isi mengenai keberpihakan kepada publik, sangat jelas sekali bahwa sikap media mengenai isu ini lebih cenderung untuk memberikan keberpihakan pada publik. Sehingga sesuai konsep framing seperti sudah dijelaskan dimuka, bisa ditarik kesimpulan bahwa framing mengenai berita dana mobilitas bagi anggota DPRD Jawa Tengah di Harian *Suara Merdeka*, lebih cenderung untuk memberikan penekanan keberpihakan pada publik.

Hal tersebut akan semakin jelas jika kita lihat pada tabel berikut :

**TABEL 08 :**  
**TABEL KEBERPIHAKAN PADA PUBLIK**  
**N = 48**

No	Keberpilihan pada Publik	F	%
1	Ada	24	50,00
2	Tidak ada	5	10,41
3	Tidak jelas	19	39,59
	Jumlah	48	100

Analisis isi pada Tabel 08 menunjukkan bahwa keberpihakan pada publik sangat tinggi, yaitu 50 %. Sementara yang jelas-jelas menunjukkan tidak adanya keberpihakan pada publik ada 10,41 %. Data ini jika kita kaitkan lagi dengan yang tidak jelas keberpihakannya tercatat 39,59 %. Hal ini menunjukkan, bahwa dari berita yang termuat, yang mempunyai peluang untuk tidak memberikan dukungan pada publik hanya 10,41 %. Angka ini yang juga menunjukkan peluang untuk berita yang memberikan dukungan bagi penyelenggara pemerintahan, dalam hal ini eksekutif dan legislatif.

## B. ANALISIS HASIL PENELITIAN

### 1. Analisis Judul Berita

Hasil pemetaan data yang dilakukan mengenai berita yang berkaitan dengan dana mobilitas bagi anggota DPRD Jawa tengah di Harian *Suara Merdeka*, diperoleh simpulan, berita yang dimuat lebih cenderung untuk menampilkan kepala berita yang isu peristiwanya langsung menyentuh pokok berita terhadap peristiwa yang ditampilkan di kepala berita. Hal ini sesuai dengan yang terlihat pada Tabel 03 (halaman 88) mengenai akurasi pemberitaan. Dalam tabel tersebut, mengenai sebaran data untuk kesesuaian judul dengan isi berita, tercatat 97,92 % berita sesuai. Jika dilihat dari sebaran frekuensi, dari 48 berita tercatat 47 berita yang sesuai antara judul dengan tubuh berita. Sehingga yang tidak sesuai hanya satu berita saja.

Hal itu menunjukkan, bahwa mekanisme di *news room* benar-benar berusaha agar judul sudah bisa menjadi petunjuk bagi pembaca untuk mengetahui apa yang dibahas dalam tubuh berita. Dalam praktiknya, judul berita tidak selalu dibuat oleh reporter. Memang reporter ketika menyerahkan berita ke redaktur selalu menyertakan judul berita, tetapi yang terjadi sering kali judul itu diubah oleh redaktur. Bahkan pada proses akhir, ketika berita dibaca ulang oleh redaktur pelaksana sebagai cek terakhir sebelum berita dinyatakan layak muat, sering kali pula judul berita diubah lagi. Perubahan judul tersebut sangat tergantung dari berbagai segi.

Judul berita sering disebut sebagai etalase surat kabar. Judul adalah juga sumber utama informasi. Dasar pemikiran ini berpijak pada pemahaman bahwa tidak banyak

orang yang mempunyai waktu atau keinginan untuk membaca seluruh isi Koran. Dengan membaca judul-judul, mereka segera bisa mengetahui adanya berita penting atau berita yang memang menjadi minatnya untuk dibaca, sehinggakemudian mereka bisa memutuskan berita mana yang mendapat perhatian terlebih dahulu.

Menurut Warren K Agee (dalam Hester, ed, 1997 : 164), judul yang baik harus memiliki syarat-syarat : menarik perhatian pembaca, menyimpulkan isi berita. Menjadi petunjuk pembaca mengenai isi halaman, melukiskan *mood* berita, membantu menentukan nada surat kabar, dan memberikan keringanan pada tipografi.

Dari sisi ini, jelas sekali bahwa dalam mengangkat isu ini, mekanisme *news room* sesuai dengan framing yang dilakukan sengaja menjadikan judul-judul berita mengenai dana mobilitas bagi anggota DPRD Jateng sebagai etalase yang mempunyai dua kualifikasi, yaitu layak muat karena mempunyai *news value* dan layak jual karena mempunyai *market value*. Pada Tabel 01 (halaman 84) bisa terlihat bahwa 68,76 % berita ditempatkan di halaman I, dan 14,58 % dijadikan sebagai berita utama (*headline*). Ini artinya pemanfaatan judul sebagai “alat” untuk memasarkan suratkabar secara sadar dilakukan dengan pertimbangan adanya nilai berita dan nilai pasar tersebut.

Sedang mengenai pilihan kata-kata untuk judul, dengan jelas dilakukan pilihan kata yang sudah menjadi petunjuk mengenai isi berita, dan juga sekaligus menunjukkan adanya perhatian khusus dari redaksi untuk mengarahkan pembaca bahwa isu mengenai dana mobilitas bagi anggota dewan sengaja diangkat dengan adanya keberpihakan pada publik.

Hal itu bisa kita lihat dari judul-judul berita berikut :

*Anggota DPRD Dapat Uang Mobil*  
(30 Oktober 2001)

*Thoyfoer Akui Dewan Peroleh Uang Mobil*  
(31 Oktober 2001)

*"Semestinya Hati Dewan Terbentuk"*  
(1 November 2001)

*Farid : Sengaja Dibesar-besarkan*  
(2 November 2001)

*Soal Dana Mobilitas Dewan Ada yang "Malu-malu" Mengakui*  
(2 November 2001)

Judul-judul di atas menunjukkan adanya ketegasan ketika memilih framing dengan menunjukkan adanya fakta bahwa anggota DPRD Jawa Tengah menerima dana mobilitas. Judul-judul tersebut juga sekaligus menunjukkan bagaimana perasaan yang muncul di kalangan anggota dewan sendiri. Di satu pihak mereka mau menerima, tetapi di lain pihak ada yang merasa malu. Judul tersebut sudah mampu menunjukkan bagaimana sebenarnya sikap anggota dewan untuk menyikapi dana mobilitas yang mereka terima tersebut.

Judul-judul lain juga menunjukkan adanya pengakuan-pengakuan yang sebenarnya merupakan pengungkapan fakta atas isu yang berkembang. Hal itu nampak pada judul-judul berikut :

*Dana mobilitas Rp 95 Juta – Parpol Mengakui “Kecipratan”*  
(3 November 2001)

*Gubernur Mengakui Dana Mobilitas dari Pos Taktis*  
(9 November 2001)

*Dana Mobilitas Ada yang Dipakai Bayar Utang*  
– *Anggota FAN Merasa Sudah Mengembalikan*  
(16 November 2001)

Judul-judul tersebut memperlihatkan adanya pengakuan dari fakta yang sebelumnya hanya berkembang di kalangan masyarakat, namun tidak ada sumber yang bisa menjelaskan duduk persoalan sebenarnya. Melalui media akhirnya bisa dilakukan cara dengan membuat nara sumber yang mempunyai kompetensi untuk memberikan klarifikasi. Karena itu yang diangkat adalah isu yang menyangkut kepentingan publik, maka informasi itu menjadi sangat berguna bagi publik, karena informasi yang sebelumnya tidak bisa diketahui akhirnya bisa diketahui.

Beberapa judul juga menunjukkan adanya pertentangan di antara anggota DPRD sendiri mengenai bagaimana memposisikan dana mobilitas tersebut. Sehingga yang muncul kemudian terlihat adanya beda pendapat di antara para anggota dewan sendiri. Hal itu terlihat dari judul-judul berikut :

*FAN Mengembalikan Dana Mobilitas Dewan*  
(6 November 2001)

*Langkah FAN Patut Dicontoh*  
(7 November 2001)

*PAN PTUN-kan Pembuat Perda*  
(11 November 2001)



*8 Pengacara Dampingi PAN ke PTUN*  
(14 November 2001)

*Dewan Siap Hadapi PAN ke PTUN*  
(13 November 2001)

*Anggota DPRD 1997-1999 Bantah Programkan Dana Mobilitas Dewan*  
(17 November 2001)

*Dapat Mobil Bekas Kok Diributkan...*  
(17 November 2001)

*FAN Dinilai Tak Konsisten*  
(21 November 2001)

*FAN Tolak Kembalikan Dana Mobilitas Dewan*  
(22 November 2001)

- *Soal Pengembalian Dana Mobilitas Dewan*  
*DPW PAN Diminta Tanggung Jawab*  
(23 November 2001)

Dari temuan yang ada, juga bisa dilihat bagaimana judul-judul berita menunjukkan adanya tekanan dari publik atas sikap dewan terhadap isu yang sedang diangkat ini. Hal itu nampak pada judul-judul berikut :

*Dana Mobilitas Diminta Dikembalikan ke Kas Daerah*  
(4 November 2001)

*KP2KKN Masih Menyelidiki*  
(6 November 2001)

*Meski Diperdakan Bisa Ditinjau Ulang*  
(10 November 2001)

*Akhirnya Antiklimaks Juga Sikap FAN*  
(23 November 2001)

*Kasus Dana Mobilitas di Mata Wong Cilik*  
*"Biasalah, Waktu Kampanye Ngomong Muluk-muluk"*  
 (24 November 2001)

*Kajati Bentuk Tim Usut Dana Mobilitas Dewan*  
 (29 November 2001)

*Surat Terbuka untuk Wakil Rakyat*  
 (29 November 2001)

Pemaparan judul-judul tersebut sesuai dengan *framing* yang dipilih untuk isu ini, yaitu keperpihakan kepada publik yang lebih dominan. Karena *frame* ini sudah disepakati menjadi kebijakan redaksional, maka mekanisme *news room* akan selalu mengacu pada *frame* ini. Sehingga wajar jika banyak judul yang lebih menyudutkan anggota legislatif maupun dari pihak eksekutif, dan lebih berpihak pada aspirasi publik.

## **2. Analisis Tajuk Rencana**

Tajuk rencana pada suatu surat kabar adalah bentuk dari opini pihak media itu sendiri. Sehingga tulisan pada tajuk rencana akan secara jelas menunjukkan sikap media tersebut terhadap suatu isu yang diangkat. Sesuai dengan temuan pada analisis isi bahwa *frame* yang dipilih untuk isu ini adalah keperpihakan pada publik, hal itu terlihat pada tajuk rencana yang disajikan.

Pada tajuk rencana yang pertama, sudah bisa dirasakan keberpihakan pada publik tersebut. Seperti pada kutipan berikut :

### ***Wakil Rakyat Lebih Mengurus Kebutuhan Sendiri***

- Terus terang kesan seperti itu ada. Anggota DPR atau DPRD yang berada di provinsi atau kota/kabupaten sepertinya lebih sibuk mengurus kebutuhan sendiri serta upaya-upaya lain untuk meningkatkan kesejahteraan. Mulai dengan menaikkan gaji hingga pemberian fasilitas lainnya. Penghasilan total seorang anggota DPRD Jawa Tengah dikabarkan sekitar Rp 15 juta/bulan. Ada pula yang menyebut sampai Rp 25 juta. Di Jakarta angkanya lebih fantastis lagi, yakni penghasilan kotor anggota DPRD dengan berbagai macam aktivitas baik yang formal maupun setengah formal dan informal bisa mencapai Rp 100 juta/bulan. Karena mereka bisa membuat kebijakan sendiri melalui alokasi anggaran, atau paling tidak sudah "tahu sama tahu" dengan pihak eksekutif, sehingga bisa mendapat apa yang diinginkan.

- Sekarang muncul kabar tentang dana mobilitas Rp 95 juta untuk setiap anggota DPRD Jawa Tengah. Berarti secara keseluruhan untuk 100 orang diperlukan Rp 9,5 miliar. Suatu jumlah yang relatif besar. Dana itu dimaksudkan untuk menunjang mobilitas anggota Dewan, baik untuk dibelikan mobil atau keperluan lainnya. Wajarkah? Tergantung dari mana melihatnya. Memang seorang anggota Dewan perlu mendapat dukungan operasional yang memadai untuk menjalankan tugas-tugasnya. Ada hak untuk itu, sementara tanggung jawabnya pun cukup besar. Justru dalam kaitan itulah masih terkesan yang diurus adalah hak-haknya terlebih dahulu, sementara kinerjanya belum terlalu menonjol. Apa ukurannya? Memang belum jelas. Namanya juga hanya kesan, tetapi itu melekat di sebagian masyarakat kita.

***(Suara Merdeka, 2 November 2001)***

Pada tajuk rencana tersebut pihak redaksi jelas-jelas menyesalkan adanya pemberian dana mobilitas bagi anggota DPRD Jateng. Apalagi dengan judul yang sangat tegas dan menyudutkan wakil rakyat, dengan menyebutnya "lebih mengurus kebutuhan sendiri". Tajuk pertama ini dengan tegas menunjukkan bagaimana media bersikap untuk isu ini.

Sikap tersebut akan semakin terasa jika melihat kutipan pada tajuk rencana berikut :

*Kita prihatin, peristiwa itu sungguh menyentuh hati orang yang masih memiliki hati nurani. Kita lebih prihatin lagi, karena tidak melihat peluang terjadinya perbaikan nasib orang-orang itu. Mengapa? Karena tidak ada lagi orang, kelompok, atau lembaga yang bisa menjadi tumpuan harapan. Eksekutif tidak, legislatif pun tidak. Kita merasa pesimistis karena kultur politik dan hukum masih saja memihak kepada kaum kuat dan meminggirkan kaum lemah. Seolah-olah, biarlah kaum duafa berebutan sembako, yang penting dana mobilitas lancar dan rencana pembelian helikopter untuk Gubernur juga terealisasi. Kita melihat kesenjangan yang lebar antara aspirasi rakyat dan kepentingan elite. Aspirasi orang-orang yang berebutan di Gedung Berlian dan kepentingan orang-orang yang berada dalam gedung itu.*

**(Suara Merdeka, 10 Desember 2001)**

Tajuk rencana juga secara khusus menyoroti sikap salah satu fraksi, yakni Fraksi Amanat Nasional. Fraksi ini semula melalui pernyataan persnya menyatakan akan mengembalikan dana mobilitas, sehingga sempat muncul kritik dari kalangan internal yang merasa kepentingan terusik dengan manuver politik yang dilakukan oleh Fraksi Amanat Nasional. Namun ternyata akhirnya rencana mengembalikan dana mobilitas tersebut tidak jadi dilakukan. Inkonsistensi inilah yang menjadi sorotan dalam tajuk rencana. Tajuk rencana ini secara tegas menunjukkan adanya arogansi pada lembaga legislatif dengan tidak memperhatikan konsistensi dari apa yang sudah diutarakannya semula. Sebagai lembaga publik inkonsistensi ini memang menjadi tidak tepat, dan hal inilah yang menjadi sororan tajuk rencana. Kutipannya bisa dilihat sebagai berikut :

- Banyak pihak mengingatkan, pernyataan sikap FAN bisa menjadi bumerang jika kemudian terbukti muncul inkonsistensi. Pertama, betulkah panggilan moral itu direalisasikan? Kedua, ada persoalan mekanisme pengembalian yang belum punya preseden. Yang terjadi baru momentum: publik seakan-akan dilambungkan oleh tekad keberpihakan kepada rakyat yang sedang dililit beban-beban hidup dan bencana alam di sejumlah daerah. Kemungkinan antiklimaks pun bukannya tidak diperkirakan. Tanda-tanda kemelemahan sikap FAN mulai terasa dari degradasi pernyataan yang muncul. Ketua fraksi menyatakan menunggu mekanisme. Kalau mekanismenya memerintahkan dana itu dikembalikan, pihaknya siap mengembalikan dan begitu pula sebaliknya. Bahkan, dia menyebut kebijakan DPW bakal bertentangan dengan mekanisme di DPRD.

- Inkonsistensi semacam itu sangat menyedihkan. Jika mula-mula banyak pihak yang bersimpati dengan sikap FAN, itu karena harapan masih ada cermin sense of crisis. Kalau momentum geger dana ini awalnya banyak dinilai sebagai sebuah manuver politik, pada tempatnyalah jika FAN juga DPW PAN Jateng menjelaskan perubahan sikap itu. Apalagi masyarakat tentu telanjur menunggu realisasi pernyataan-pernyataan sebelumnya. Lebih menyedihkan lagi kalau kita simak, bukan sekadar mekanisme teknis di DPRD yang dijadikan alasan. Bahkan ada persepsi, dana tersebut sudah dimanfaatkan untuk kepentingan kerja Dewan dan keperluan sosial lain. Realitas sosial ketidakkonsistenan makin tercermin dari pernyataan ini: jika anggota FAN mengembalikan, anggota Dewan yang lain juga seharusnya bersikap sama.

**(Suara Merdeka, 23 November 2001)**

Dari tajuk rencana yang disajikan berkaitan dengan berita mengenai dana mobilitas bagi anggota DPRD Jawa Tengah ini, bisa dilihat bahwa ulasan yang ditonjolkan lebih banyak mengenai kritik atas kinerja dan *performance* institusi, yakni DPRD Propinsi Jawa Tengah. Apalagi pada tajuk rencana yang dimuat pada tanggal 23 November 2001, sangat jelas menunjukkan adanya kekecewaan media atas sikap anggota DPRD yang memanfaatkan pengaruh media dalam mentransformasikan informasi untuk kepentingan politiknya dengan memberikan pernyataan yang menarik bagi media

sehingga dimuat, tetapi pada faktualnya pernyataan itu hanyalah *lips service*, karena tidak pernah dilaksanakan. Hal itu terlihat pada penegasan mengenai : *Inkonsistensi semacam itu sangat menyedihkan* (23 November 2001).

Tulisan ini menunjukkan bahwa media kadangkala tidak bisa berbuat banyak ketika suatu pernyataan oleh pejabat publik ternyata hanya sekedar pernyataan dan tidak pernah menjadi kenyataan. Sehingga sanksi yang diberikan hanyalah sanksi moral, karena kebohongan ini akhirnya bisa dimaafkan dengan pernyataan lain yang mempunyai sifat apologis (memafkan).

### 3. Analisis Isi Berita

Sesuai dengan pembahasan di atas, dari analisis ini bisa diketahui bahwa framing yang dipilih oleh redaksi adalah keberpihakan pada publik. Analisis difokuskan pada topik atau esensi berita yang merupakan inti berita surat kabar. Pilihan berita merupakan representasi dari jalan pikiran redaksi yang dilakukan melalui mekanisme *news room*. Atau dapat juga diasumsikan, analisis ini merupakan ringkasan berita yang dibahas oleh surat kabar dalam hal ini *Suara Merdeka* atas isu yang diangkatnya, yaitu berita mengenai dana mobilitas bagi anggota DPRD Jawa Tengah. Pilihan atas isu tentu berdasarkan pada selera redaksi tetapi juga karena perhatian publik yang cukup besar, dan hal ini publik pembacanya.

Untuk mengangkat isu ini, ternyata redaksi memulainya dengan berita yang tidak jelas sumbernya. Untuk jelasnya bisa dilihat dari kutipan berita yang pertama kali mengangkat isu soal dana mobilitas bagi anggota DPRD Jateng sebagai berikut :

*Anggota DPRD Dapat Uang Mobil  
- Disebut-sebut Rp 95 Juta Tiap Orang*

*SEMARANG - Masih ingat ribut-ribut soal mobil Timor untuk 100 anggota DPRD Jateng hasil Pemilu 1997 lalu? Waktu itu, gara-gara pengungkapan pengadaan 100 mobil anggota Dewan, para wakil rakyat kebakaran jenggot.*

*Kini, anggota hasil Pemilu 1999 juga telah menerima dana untuk membeli mobil. Nominalnya pun cukup fantastis, disebut-sebut mencapai Rp 95 juta per anggota. "Dana itu sudah dibagikan," kata sebuah sumber, kemarin.*

*Jika dikalkulasi, berarti untuk mencukupi kebutuhan 100 anggota Dewan yang dikemas dalam bentuk "Tunjangan Sarana Mobilisasi" itu Rp 9,5 miliar. Ada dugaan pemberian berupa dana itu karena jika diberikan dalam bentuk mobil, dikhawatirkan kasus Timor terulang.*

*(Suara Merdeka, 30 Oktober 2001)*

Berita tersebut menunjukkan bahwa data sebenarnya sudah dipunyai, dari sebuah sumber, namun sumber tersebut tidak bersedia disebut namanya. Hanya, selain data yang sudah ada tersebut ada juga data lain yang belum bisa dikonfirmasi jika masalah ini belum mencuat ke publik. Sehingga langkah yang dilakukan terlebih dahulu adalah memunculkan berita yang sebenarnya datanya masih belum layak sebagai berita yang layak muat, dengan sasaran bahwa setelah data muncul, maka baru dilakukan konfirmasi atas data yang sudah diungkap.

Sehingga dalam berita pertama muncul kata-kata yang berada *opinitativ*. Seperti “disebut-sebut mencapai Rp 95 juta per anggota”. Juga nampak pada kalimat, “Ada dugaan pemberian berupa dana itu...”

Akan tetapi untuk menyiasati adanya prinsip *check and balances*, rupanya langkah konfirmasi ditempuh juga, kendati jawaban yang dimunculkan adalah bantahan dari anggota dewan, Konfirmasi ini rupanya hanya untuk memenuhi prosedur *cover both side* sebagai suatu standar jurnalistik (*newsworthiness*). *Cover both side* adalah penyajian dari dua pihak yang bertentangan dalam satu tubuh berita. Mengenai hal ini bisa dilihat dalam kutipan berikut :

*Beberapa anggota Dewan yang dimintai konfirmasi tentang dana mobilisasi itu umumnya membantah, bahkan ada yang keberatan berkomentar. Sekretaris Komisi A (Hukum dan Pemerintahan) Maulen Sinaga SH misalnya, mengaku tidak mengetahui ada program pemberian dana mobilisasi tersebut. "Saya baru tahu dari Anda. Kalau memang informasi ini benar, saya justru senang sekali. Tapi, sepengetahuan saya tidak ada tunjangan sarana mobilisasi seperti itu. Informasi itu tidak benar," katanya.*

**(Suara Merdeka, 30 Oktober 2001)**

Kutipan berita menunjukkan sikap dari anggota DPRD yang tidak suka dengan dimunculkannya berita mengenai dana mobilitas. Hal itu terlihat dari ucapan: “Informasi itu tidak benar”. Kutipan ini menunjukkan bahwa sebenarnya ada informasi yang secara sengaja disembunyikan oleh pelaku dalam hal ini anggota Dewan. Karena ketika media memuat berita ini, sebenarnya sudah dipunyai data awal mengenai kebenaran informasi tersebut. Namun karena tidak ada sumber berita yang bersedia untuk disebut jatidinya



secara jelas, sehingga informasi tersebut disajikan dengan data awal dari sebuah sumber. Konfirmasi dengan anggota dewan selaku pelaku dilakukan hanya untuk memenuhi kaidah standar jurnalistik saja, bahwa sudah ada upaya untuk melakukan *chek and recheck*. Sehingga bantahan dari pelaku langsung tersebut hanyalah dipakai sebagai dasar saja jika kemudian berita yang tidakimbang itu dipersoalkan oleh publik.

Kaidah standar jurnalistik yang harus dipatuhi oleh pelaku media adalah setidaknya memenuhi apa yang ada pada kriteria yang disyaratkan dalam Kode Etik Jurnalistik. Kode etik yang dipakai oleh para jurnalis mempunyai kriteria atas tiga komitmen, yaitu (Arismunandar, et al, 2001 : 195), yaitu pertama, dalam hubungannya dengan pemegang otoritas publik Kedua, dalam hubungannya dengan penyampaian informasi publik oleh wartawan ke masyarakat. Dan ketiga, dalam hubungannya dengan ekspresi masyarakat.

Karena konfirmasi ini hanya untuk memenuhi kaidah jurnalistik saja, maka pada berita berikutnya ditampilkan adanya pengakuan bahwa dana Rp 95 juta untuk dana mobilitas itu benar-benar ada. Hal itu bisa dilihat dari kutipan berikut :

*SEMARANG - Wakil Ketua DPRD Jateng HA Thoyfoer MC mengakui anggota Dewan masa bakti 1999-2004 mendapatkan jatah dana mobilisasi. Namun dia mengaku lupa besar dana itu, karena penerimaan jatah sudah cukup lama. Dia mengemukakan pemberian tunjangan uang mobilisasi itu berkaitan dengan tiga fungsi anggota Dewan. Yakni sebagai kepala keluarga, wakil/unsur partai, serta wakil rakyat.*

*"Untuk melaksanakan ketiga fungsi itu sekaligus tentu memerlukan mobilisasi tinggi para anggota Dewan. Apalagi wakil rakyat tingkat Jateng membawahkan 35 kabupaten/kota," kata dia, di Gedung Berlian, kemarin.*

*Atas dasar pertimbangan itu, kata dia, muncul aspirasi atau gagasan tentang perlunya dana mobilisasi bagi para wakil rakyat. Seingat dia, dana*

*tunjangan itu sudah menjadi kesepakatan Dewan sejak tahun 2000. Pencairan dilakukan bertahap.*

*Sumber yang layak dipercaya menyebutkan, pencairan tahap pertama Februari 2000 Rp 40 juta dan tahap kedua Rp 45 juta Juli 2000, sehingga total Rp 85 juta. Namun ada informasi lain menyebutkan jumlahnya Rp 95 juta. "Sekali lagi nominalnya saya lupa."*

**(Suara Merdeka, 31 Oktober 2001)**

Pengungkapan informasi tersebut jelas merupakan bantahan dari informasi sebelumnya. Dan dengan demikian akhirnya publik mengetahui informasi sebenarnya dengan diungkapkan di surat kabar. Untuk melengkapi informasi tersebut, selanjutnya berita tersebut disambung dengan berita lain yang mempertegas informasi semula. Seperti pada kutipan berikut :

*Kalau sebelumnya Wakil Ketua Dewan HA Thoyfoer MC mengakui anggota Dewan masa bakti 1999-2004 mendapatkan jatah dana mobilitas tanpa menyebutkan besarnya karena lupa, kemarin Ketua DPRD Mardijo dan Ketua FPP Drs H Hisyam Alie berterus terang.*

*Hisyam menuturkan besar dana mobilitas Rp 95 juta/anggota. Dana itu bersumber dari APBD 1999/2000 dan APBD 2000 (berlaku sembilan bulan). Pencairan dilakukan dua tahap, yakni Rp 50 juta dan Rp 45 juta.*

*Namun dia mengaku tak hafal betul apakah uang itu dicairkan pada tahun anggaran 1999/2000 atau tahun anggaran 2000. "Yang jelas dan saya ingat benar, dana itu cair dua kali Rp 50 juta dan Rp 45 juta. Cuma pencairan Rp 45 juta pada tahun anggaran 1999/2000 atau anggaran 2000 saya tidak hafal betul. Tapi nominalnya sudah pasti, yakni Rp 95 juta. Sebagai anggota Dewan dan Ketua FPP, saya bertanggung jawab atas apa yang saya sampaikan ini," kata dia kepada wartawan di ruang FPP lantai V Gedung Berlian, kemarin.*

**(Suara Merdeka, 1 November 2001)**

Melalui strategi pengungkapan data, karena *framing* yang sudah disepakati sejak awal di tingkat *news room*, maka penyajian informasi pun akhirnya bisa diarahkan sesuai dengan diharapkan oleh media tersebut. Sampai akhirnya bisa muncul *statement* dari eksekutif yang merupakan pembalikan dari keterangan awal para anggota dewan yang semula menyatakan tidak ada dana mobilitas. Pernyataan eksekutif melalui gubernur menunjukkan keberhasilan media ini untuk mengarahkan informasi sehingga bisa memunculkan data yang sesuai dengan targetnya semula, tetapi tetap dengan kaidah jurnalistik yang menjadi acuannya.

Hal itu bisa dilihat dari kutipan berikut :

*Gubernur Jateng H Mardiyanto akhirnya memberikan keterangan/tanggapan soal dana mobilitas Dewan sebesar Rp 95 juta per anggota. Orang nomor satu di Jateng itu mengakui telah mengeluarkan dana mobilitas tersebut atas permintaan Dewan.*

*"Saya mengakui dana mobilitas itu saya keluarkan dari APBD 1999/2000 di pos taktis atau dana tak tersangka, tapi kalau berapa dan bagaimana perinciannya bisa ditanyakan kepada anggota Dewan," kata Mardiyanto kepada wartawan usai mendengarkan pandangan umum Nota Keuangan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) I Jateng tahun 2002 di Gedung Berlian, kemarin.*

*Apakah pengeluaran dana tersebut karena bargaining berkaitan dengan Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Gubernur saat itu? Secara tegas dia menyanggah anggapan tersebut.*

**(Suara Merdeka, 9 November 2001)**

*Statement* dari eksekutif ini menunjukkan bagaimana media melalui *framing* yang sudah dijadikan sebagai acuan mekanisme *news room* kemudian mengarahkan nara sumber untuk sampai pada informasi yang memang menjadi targetnya. Sehingga

pengembangan berita berikutnya akan mengikuti dari *framing* yang sudah menjadi patokannya ini. Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik melalui media, model pengungkapan seperti ini dilakukan karena sejak dari awal kecenderungan untuk berpihak pada publik lebih dominan. Hal inilah yang kemudian menjadikan kerja reporter mulai mencari data sampai proses pembuatan berita dan kemudiahn memasuki proses editing, semuanya teraspirasi dengan *framing* yang menjadi pijakan untuk mengangkat isu ini.

Pengungkapan ini merupakan adanya bukti dari rangkaian suatu proses untuk pada klimaksnya, yaitu membenarkan informasi awal yang pertama kali dilemparkan sebagai isu dengan sumber yang tidak jelas. Melalui informasi dan konfirmasi, bisa terjalin suatu proses untuk pengungkapan suatu informasi yang sangat penting bagi publik yang tadinya tertutup. Sementara melalui kemampuannya dalam menjadi mediasi, media bisa berperan sebagai moderator untuk suatu debat publik. Keberpihakan dalam memilih nara sumber untuk dimintai komentar, atau sebagai sumber yang dimintai konfirmasi, bisa menjadi dasar rekonstruksi bagi suatu informasi yang sebelumnya telah secara sadar didisain untuk diinformasikan kepada publik.

Selanjutnya setelah informasi itu mempunyai bukti akan kebenarannya, kemudian media bisa berperan untuk menjadi mediasi bagi perannya sebagai wadah *public sphere*, melalui pemberian kesempatan bagi publik melakukan wacana atas isu yang sedang dikembangkan. Debat publik ini bisa juga akhirnya membuka informasi baru yang bagi publik mempunyai tingkat kepentingan tinggi, tetapi oleh pelaku pemerintahan dalam hal ini oleh sistem birokrasi sengaja tidak dipublikasikan karena adanya kepentingan kolutif yang tidak pada kepentingan publik.

## C. DISKUSI

### 1. Kebebasan Pers dan Transparansi Pemerintahan

Dari uraian mengenai isu dana mobilisasi bagi anggota DPRD Jawa Tengah yang dimuat di Harian Suara Merdeka, bisa diperoleh banyak pemahaman bahwa demokratisasi telah mampu memberikan banyak kontribusi untuk lahirnya suatu kebebasan pers yang kondusif. Terutama di Indonesia yang selama 32 tahun hidup dalam rezim yang lebih mengutamakan sentralisasi kekuasaan, hadirnya demokratisasi melalui pengaruh demokratisasi dunia yang merupakan akibat dari arus globalisasi sangat membantu menciptakan situasi kebebasan pers.

Di mata masyarakat demokratis, pers yang ideal adalah pers yang bebas yang dijalankan oleh semangat profesionalisme jurnalistik. Sehingga hak masyarakat untuk menerima informasi tidak terkekang. Karena pers memang berfungsi memproses fakta menjadi informasi guna memenuhi hak tahu yang memang dimiliki oleh publik. Mengenai hal ini di Indonesia ada jaminan konstitusional seperti pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.

Pers berfungsi untuk memfasilitasi pertukaran informasi dan pemikiran di antara khalayak untuk memenuhi hak berekspresi, sehingga mereka dapat ikut serta dalam menjalankan hak-haknya dalam proses pengambilan keputusan politik. Tentu saja proses pengambilan ini, melalui pencerahan (*enlightment*) melalui pers diharapkan bisa dilakukan secara kritis dan cerdas.

Karenanya kebebasan pers yang dimaksudkan untuk memberikan hak bagi publik memperoleh kewenangan-kewenangan yang dimilikinya haruslah bisa dilakukan tanpa adanya tekanan-tekanan. Karena itu pers harus mampu melepaskan diri dari setiap bentuk kontrol inkonstitusional dari pemerintah, baik itu pihak eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.

Melalui sterilisasi ini, maka pers akan mampu menyajikan informasi yang cenderung berpihak pada publik. Hanya harus dipahami, bahwa kebebasan pers ini tidak akan bisa jalan jika pihak pemerintah tidak bisa melakukan fungsinya untuk juga bersikap berpihak ke publik. Salah satu fungsi pers adalah pengawasan, karena dengan pengawasan yang intensif dilakukan oleh pers akan hadir adanya akuntabilitas publik.

Akan tetapi akuntabilitas publik tersebut baru akan hadir jika pihak yang diawasi juga sadar akan perlunya akuntabilitas. Karena pers melalui perannya hanya bisa menjadi sarana debat publik (*public sphere*), namun jika pihak-pihak yang difasilitasi menutup diri atau dengan sengaja membuat konspirasi untuk kepentingan diri sendiri atau golongannya, maka upaya akuntabilitas publik tidak akan tercapai.

Mengutip pendapat Ashadi Siregar (dalam Siahaan, et al, 2001 : 58), pers hanyalah media yang memungkinkan fakta-fakta dari suatu lingkungan dapat direplikasi, sehingga orang dari lingkungannya yang sama dapat berkonfirmasi, dan orang dari lingkungan lainnya akan berinformasi.

Maka, berpijak pada pemahaman tersebut, kapan replikasi suatu fakta bisa berfungsi sebagai konfirmasi atau informasi akan sangat tergantung dari kepentingan khalayak yang menggunakannya.

Maka berkait dengan penelitian ini, akuntabilitas publik akan sangat tergantung dari bagaimana transparansi pemerintahan bisa diwujudkan. Bagi pers bebas, prinsip akuntabilitas kekuasaan negara menjadi basis yang sangat penting. Akuntabilitas tersebut bisa hadir jika ada transparansi dari pihak yang diawasi. Legislatif berkepentingan agar pers bebas agar bisa mengawasi institusi eksekutif dan yudikatif. Begitu pula sebaliknya, eksekutif berkepentingan adanya kebebasan pers agar bisa mengawasi instiusi legislative dan yudikatif. Tentunya institusi yudikatif akan melakukan hal yang sama. Semakin telanjang suatu institusi, akan semakin jelas akuntabilitas berlangsung, karena di sana hadir transparansi. Tetapi, apabila proses tranparansi pemerintahan ini sengaja ditutup-tutupi, atau secara sistematis melalui rekayasa politik sengaja disembunyikan, maka akuntabilitas tersebut tidak bisa hadir.

Sehingga kesimpulan yang bisa ditarik dari pemahaman ini, kebebasan pers adalah suatu situasi yang ideal bagi demokratisasi. Tetapi untuk bisa mencapai misinya, maka transparansi dari institusi-instiusi publik menjadi factor yang sangat penting. Tanpa adanya transparansi tersebut, maka obyektivitas tidak akan bisa dihadirkan, sehingga proses menuju akuntabilitas publik pun akan menjadi buntu.

## **2. Sikap Media dan Akuntabilitas Publik**

Dalam penyajian di media massa cetak, obyektivitas diyakini bisa hadir jika wartawan mampu memilah antara fakta dan opini. Pemahaman mendasar mengenai etika jurnalistik tersebut secara ideal bisa dipahami. Namun dalam praktiknya obyektivitas tersebut akan bergeser pada obyektivitas menurut kaca mata media bersangkutan. Hal inilah yang disebut sebagai sikap media.

Sebagai suatu sikap, tidak bisa dimungkiri yang dilakukan oleh media pasti akan melibatkan unsur-unsur subyektivitas. Hal tersebut hadir, karena dalam proses produksi informasi ada banyak pihak yang berkaitan, disamping ada banyak tekanan yang juga memberikan inspirasi bagi proses produksi tersebut. Yang sulit dihindari tekanan itu tidak saja datang dari eksternal media bersangkutan, tetapi juga dari lingkungan internal sendiri. Karenanya akan sulit bagi media untuk bisa bersikap netral. Yang kemudian terjadi adalah kompromi-kompromi untuk bisa lahirnya suatu informasi.

Yang menjadi permasalahan, sejauh mana kompromi itu dilakukan. Sikap media merupakan sikap yang mempunyai kadar otonomi sangat tinggi, karena kemandirian media sebenarnya juga merupakan bentuk dari eksistensi media itu sendiri. Namun sebagai institusi publik, media memang tidak selayaknya jika hanya mementingkan kelompoknya saja. Kecuali jika media tersebut memposisikan diri sebagai media partisan, sehingga sikapnya jelas, tentu akan cenderung terhadap kepentingan partisan yang dianutnya. Partisan yang menjadi anutan tersebut bisa secara tegas yang muncul dalam publikasi publik, namun bisa juga tidak secara jelas dengan menyebut sebagai media



umum namun penekanan penyajiannya lebih berpihak pada kelompok tertentu. Tetapi untuk media yang memposisikan diri sebagai institusi publik, maka etika publik yang berlaku yang harus dianutnya. Ini berarti media tersebut harus lebih mementingkan kepentingan publik dibanding kepentingan kelompoknya. Walau bisa dipahami adanya tekanan dalam lingkungan media yang membuatnya sikap tersebut akan juga dipengaruhi oleh unsur-unsur dominan yang ada pada lingkungannya, baik itu lingkungan internal maupun eksternal.

Maka, media dalam bersikap adalah ideal jika memosisikan diri sebagai pers yang membela kepentingan publik. Karena kepentingan publik adalah kepentingan yang universal. Peranannya sebagai *watchdog* tindakan pemerintah dan lembaga-lembaga yang kuat lainnya pada masyarakat akan menunjukkan kualifikasinya sebagai institusi publik yang layak menjaga kepentingan publik. Sehingga pers bisa menonjolkan kebenaran melalui cara kerja jurnalistik yang mendahulukan obyektivitas dan kepentingan umum.

Disamping itu melalui peran aktifnya sebagai “moderator” bagi perdebatan umum bisa menjadikan pers sebagai area publik yang dimanfaatkan untuk kepentingan publik. Wahana debat publik yang bisa difasilitasi oleh pers akan memunculkan akuntabilitas publik, karena dalam kondisi itu transparansi publik akan terus dijaga. Disinilah nantinya transparansi pemerintahan bisa dihadirkan sebagai syarat untuk terwujudnya akuntabilitas publik.

## **BAB V**

### **TEMUAN DAN SIMPULAN**

#### **A. TEMUAN**

Dari uraian dan data yang sudah dibahas pada bab-bab sebelumnya, maka diperoleh beberapa temuan, yaitu :

1. Ada realitas yang tidak bisa dimungkiri yaitu debat publik melalui media massa tidak bisa berlangsung netral.. Hal ini disebabkan adanya tekanan-tekanan dalam media ketika menjalankan proses produksi informasi. Tekanan tersebut bisa datang dari kalangan internal, tetapi bisa juga dari eksternal media. Tekanan internal bisa berupa tekanan untuk kepentingan bisnis, tetapi bisa juga tekanan untuk kepentingan ideologi atau sikap politik. Sikap politik yang muncul bisa karena kepentingan individu pemilik maupun pekerja media, tetapi bisa juga karena adanya sikap protektif untuk memberikan rasa aman dalam melakukan kegiatan jurnalistik. Yang kemudian dilakukan oleh media adalah melakukan kompromi atas tekanan-tekanan tersebut dengan melihat kadar kekuatan tekanan pada masing-masing unsur yang

seklalu berbeda dan sangat tergantung pada situasi politik yang berkembang saat itu.

2. Kebebasan pers tidak bisa memberikan jaminan atas netralitas media, karena fungsi pers sangatlah terbatas pada perannya sebagai mediasi unsur-unsur yang ada di masyarakat. Sebagai institusi yang menyajikan informasi, pers akan sangat tergantung dari sumber informasi itu sendiri. Transparansi dari sumber informasi akan sangat membantu pers dalam menyajikan informasi yang benar dan obyektif. Namun dalam kenyataannya informasi tersebut bisa disembunyikan oleh nara sumber atau bisa juga secara sistematis berusaha untuk dihilangkan oleh pihak-pihak berupa diri pribadi atau golongan karena kepentingannya terganggu oleh adanya transparansi ini. Dalam kasus berita dana mobilitas bagi anggota DPRD Jawa Tengah yang menjadi kajian dalam penelitian ini, ditunjukkan adanya bukti tersebut dengan berita awal yang merupakan sanggahan dari pelaku langsung atas informasi yang dikembangkan.
3. Keberpihakan pers pada publik akan sangat dipengaruhi oleh bagaimana publik menyikapi informasi yang muncul di lingkungannya. Fakta yang bisa berupa konfirmasi ataupun informasi baru bisa bermanfaat jika publik sebagai yang berhak memperoleh

informasi juga memberikan tanggapan akan tingkat kepentingan yang tinggi atas informasi tersebut.

4. Media untuk bisa memenuhi aspirasi publik kadang harus melakukan penyimpangan atas etika yang lazim berlaku. Dalam penelitian ini ditunjukkan, untuk mengungkapkan data yang sudah ada pada wartawan harus dilakukan pemuatan berita dengan sumber yang tidak jelas hanya dengan maksud persoalan itu mengemuka kepada publik, sehingga kemudian bisa menjadi wacana publik. Penelitian ini menunjukkan bahwa informasi awal yang mempunyai indikasi tingkat kebenarannya sangat tinggi, bisa diawali dengan cara melempar isu dari sumber berita yang disembunyikan jadisid dirinya. Setelah itu proses kerja jurnalistik yang akan menjadikan informasi itu mempunyai tingkat kebenaran yang bisa dipertanggungjawabkan. Proses kerja tersebut selain melalui memberikan informasi dan konfirmasi juga dengan debat publik. Untuk isu yang menjadi kepentingan publik, debat publik adalah satu cara bisa dilakukan dalam peran media untuk menjadi mediasi untuk kepentingan demokratisasi.

## **B. Simpulan**

Dari uraian di atas maka bisa diperoleh beberapa simpulan sebagai berikut:

1. Agar media bisa melakukan fungsinya untuk menjadi sarana debat publik dan mampu menyajikannya secara netral, maka yang harus menjadi pijakan adalah kepentingan publik. Kepentingan publik di sini adalah hal-hal yang secara riil menjadi pemikiran atau mempengaruhi jalan pikiran dan perilaku publik secara luas. Tekanan atas berbagai unsur dalam lingkungan media pada kenyataannya sulit untuk dihindari, namun dengan kepentingan publik sebagai prinsip maka kompromi yang dilakukan akan sesuai dengan aspirasi yang berkembang pada publik. Hal ini berkaitan dengan sifat pers sebagai institusi publik.
2. Sikap media sangat dipengaruhi oleh berbagai unsur, dan sikap tersebut akan menjadi inspirasi dalam setiap bagian dalam proses produksi informasi. Sehingga sikap media kaitannya dengan akuntabilitas publik harus selalu menggunakan profesionalisme jurnalistik untuk mewujudkan kondisi adanya transparansi pemerintahan.

3. Publik tidak bisa hanya menerima apa adanya yang disajikan oleh pers, karena pada faktanya sikap media bisa membuat informasi yang diberikan tidak obyektif. Yang harus dilakukan oleh publik adalah juga mengkritisi pers secara cerdas, sehingga apabila terjadi konspirasi dengan penguasa atau kekuatan yang ada yang bisa mengganggu adanya akuntabilitas publik, pers itu sendiri bisa disikapi dengan *fair*. Dengan demikian kendati ada prosedur jurnalistik yang harus ditempuh oleh media, tetapi pada praktiknya masih harus ada pula pengawasan oleh publik, karena sebagai institusi publik, pers juga harus mendahulukan kepentingan publik.
4. Pers hanyalah merupakan perangkat mediasi bagi publik dalam berinteraksi dengan lingkungannya. Sehingga kekuatan pers akan sangat tergantung dari seberapa jauh publik memberdayakan pers untuk kepentingannya. Sehingga jika publik menempatkan pers hanya sebagai institusi pemberi informasi saja, maka kekuatan pers sebagai pembentuk pendapat umum tidak akan bisa dilakukan. Pembentukan pendapat umum yang mempengaruhi jalan pikiran dan perilaku publik hanya bisa dilakukan oleh pers, jika publik menjadi pers sebagai suatu *public sphere* yang berkaitan langsung dengan aktivitas publik itu sendiri. Dalam hal ini partisipasi publik sangat memberikan pengaruh bagi seberapa jauh pers dijadikan salah satu kekuatan untuk kepentingan akuntabilitas publik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abueva, Jose, 2001, *Demokratisasi di Indonesia : Harmonisasi antara Elemen-elemen Utama dengan Nilai-nilai Universal Demokrasi dan HAM*, Jakarta, Jurnal Demokrasi & HAM.
- Almond, Gabriel A, dan Sydney Verba, 1984, *Budaya Politik*, terjemahan, Jakarta, Bina Aksara.
- Anto, J, 2001, *Limbah Pers di danau Toba : Media Pers Menghadapi Gurita Indorayon*, Cetakan Pertama, Medan, LP3Y dan Yayasan KIPPAS.
- Arfani, Riza Noer, ed, 1996, *Demokrasi Indonesia Kotemporer*, Cetakan I, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Arismunandar, Satrio, et al, 2001, *Panduan Jurnalisme Investigatif*, Cetakan I, Jakarta, Institute for Social Transformation.
- Badri, Sofwan, 1988, *Konsep-konsep Dasar Administrasi, Administrasi Negara dan Administrasi Pembangunan*, Cetakan Kedua. Jakarta, Bina Aksara.
- Berger, Arthur Asa, 1982, *Analysis Technique*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Black, Jay, et al, 1999, *Doing Ethics In Journalism*, Massachusetts, Allyn & Bacon.
- Budiman, Arief, et al, diterjemahkan Endi Haryono, 2000, *Harapan dan Kecemasan : Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Cetakan I, Yogyakarta, Bigraf Publishing.
- Bungin, Burhan, 2001, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan Pertama, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Dahlan, Alwi, 1999, *Teknologi Informasi dan Demokrasi*, Jakarta, Jurnal Komunikasi.
- Dobel, J. Patrick, 1999, *Public Integrity*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- Easton, David, 1965, *A System Analysis of Political Life*, New York, John Wiley and Sons Inc.

- Effendy, Onong Uchjana, 2001, *Ilmu Komunikasi – Teori dan Praktek*, Cetakan Keempatbelas, Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Eriyanto, 2001, *Analisis Wacana : Pengantar Analisis Teks Media*, Cetakan I, Yogyakarta, LkiS Yogyakarta.
- Frederickson, H. George, 1997, *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, USA, Jossey-Bass Publishers.
- Gould Carol C, diterjemahkan Samodra Wibawa, 1993, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, PT Tiara Wacana Yogya.
- Grindle, Merilee S and John W Thomas, 1991, *Public Choice and Policy Change : The Political Economy of Reform in Developing Countries*, First Edition, London, The Johns Hopkins University Press.
- Hanazaki, Yasuo, diterjemahkan Danang Kukuh Wardoyo, 1998, *Pers Terjebak*, Cetakan I, Jakarta, Institut Studi Arus Informasi.
- Harahap, Krisna, 2000, *Kebebasan Pers di Indonesia dari Masa ke Masa*, Cetakan I, Bandung, Grafitri.
- Hasrullah, 2001, *Megawati dalam Tangkapan Pers*, Cetakan I, Yogyakarta, LKiS.
- Hidayat, Dedy N., et al, ed, 2000, *Pers dalam “Revolusi Mei” : Runtuhnya Sebuah Hegemoni*, Cetakan I, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Hulme, David, and Sanderatne, Nimal, 2001, *The Toothless and The Muzzled : Public Accountability, Public Expenditure Management and Governance in Srilanka*, (<http://idpm.man.ac.uk/idpm/ppm/ppm.wp2.htm>., diakses 20 Juli 2001).
- Imawan, Riswanda, 2001, *Kepemimpinan Nasional dan Peran Militer dalam Proses Demokratisasi*, Semarang, makalah.
- Kencana Syafie, Inu, et al, 1999, *Ilmu Administrasi Publik*, Cetakan Pertama, Jakarta, Rineka Cipta.
- Kohar, Elaine, 2001, *Democratic Consolidation in Indonesia : Hopes and Reality*, Jakarta, The Indonesian Quarterly.
- Krippendorff, Klaus, diterjemahkan Farid Wajidi, 1991, *Analisis Isi: Pengantar Teori dan Metodologi*, Jakarta, Rajawali Pers.



- Lane, Jan-Erik, 1995, *The Public Sector : Concept, Models and Approach*, Second Edition, London, Sage Publications Ltd.
- Lembaga Administrasi Negara, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta.
- Lichtenberg, Judith, ed, 1990, *Democracy and The Mass Media*, First Published, Cambridge, Cambridge Studies in Philosophy and Public Policy.
- Lipmann, Walter, 1998, *Opini Umum : Antara Rekayasa dan Realitas*, Edisi Pertama, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Lipmann, Walter, 1999, *Filsafat Publik*, Edisi Pertama, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Mayne, John, 1998, *Modernizing Accountability Practices in The Public Sector*, ([http://www.tbs.sct.gc.ca/rma/account/OAGTBS\\_E.html](http://www.tbs.sct.gc.ca/rma/account/OAGTBS_E.html)., diakses 20 Juli 2001).
- McQuail, Denis, 1992, *Media Performance : Mass Communication and The Public Interest*, First Published, London, Sage Publications Ltd.
- Moleong, Lexy J, 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan Ketigabelas, Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Muhadjir, Noeng, 1989, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta, Rake Sarasin.
- Muis, Abdul, 2000, *Titian Jalan Demokrasi : Peranan Kebebasan Pers untuk Budaya Komunikasi Politik*, Cetakan I, Jakarta, Penerbit Harian Kompas.
- Naisbitt, John, dan Aburdene, Patricia, diterjemahkan FX Budijanto, 1990, *Sepuluh Arah Baru untuk Tahun 1990-an : Megatrends 2000*, Jakarta, Binarupa Aksara.
- Nasution, Zulkarimein, 1990, *Komunikasi Politik - Suatu Pengantar*, Cetakan Pertama, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Neuman, W. Russell, 1991, *The Future of The Mass Audience*, First Published, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nimmo, Dan, 2000, *Komunikasi Politik – Khalayak dan Efek*, Cetakan Kedua, Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Bimo, et al, 1999, *Politik Media Mengemas Berita : Habibie dalam Pemberitaan Kompas, Merdeka, dan Republika*, Cetakan Pertama, Jakarta, Institut Studi Arus Informasi.

- Pan, Zhondang dan Gerald M Kosicki, 1993, *Framing Analysis : As Approach to News Discourse*, dalam Political Communications No 10.
- Putri, Agung, 2001, *Demokrasi Menghadapi Krisis Demokrasi*, Jakarta, Jurnal Demokrasi & HAM.
- Rakhmat, Jalaluddin, 1985, *Metode Penelitian Komunikasi*, Cetakan Kedua, Bandung, Remadja Karya.
- Saidi, Zaim, et al, 2000, *Kebebasan Berkesenian Pasca Reformasi*, Jakarta, Jurnal Demokrasi & Ham, Vol 1, No2.
- Santoso, ed, 1997, *Ilusi sebuah Kekuasaan*, Cetakan I, Surabaya, Institut Studi Arus Informasi dan Pusat Studi HAM Universitas Surabaya.
- Sen, Amartya, diterjemahkan Yuliani Liputo, 2000, *Demokrasi (tidak) Bisa Memberantas Kemiskinan*, Cetakan I, Bandung, Penerbit Mizan.
- Sendjaja, Sasa Djuarsa, 1998, *Sistem Media Massa yang Adil dan Demokratis Sesuai Tuntutan Reformasi*, Jakarta, Jurnal Komunikasi.
- Siahaan, Hotman M, et. al, 2001, *Pers yang Gamang : Studi Pemberitaan jajak Pendapat Timor Timur*, Cetakan Pertama, Surabaya, Lembaga Studi Perubahan Sosial.
- Sobur, Alex, 2001, Analisis Teks Media : *Suatu Pengantar untuk Analisis Wacana, Analisis Semiotik, dan Analisis Framing*, Cetakan Pertama, Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Soesastro, M. Hadi, 2000, *A Democratizing Indonesia : The Role of International Institution and NGOs*, Jakarta, The Indonesian Quarterly.
- Sudibyo, Agus, 1999, *Citra Bung Karno, Analisis Berita Pers Orde Baru*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, Bigraf Publishing.
- Sudibyo, Agus, 2001, *Politik Media dan Pertarungan Wacana*, Cetakan I, Yogyakarta, LKiS Yogyakarta.
- Sunarto, 2000, *Analisis Wacana Ideologi Gender Media Anak-anak*, Cetakan I, Semarang, penerbit Mimbar.

- Suranto, Hanif, et al, 1999, *Pers Indonesia Pasca Soeharto : Setelah Tekanan Penguasa Melemah*, Cetakan I, Jakarta, Lembaga Studi Pers dan Pembangunan.
- Suroso, 2001, *Menuju Pers Demokratis : Kritik atas Profesionalisme Wartawan*, Cetakan I, Yogyakarta, Lembaga Studi dan Inovasi Pendidikan.
- Susanto, Astrid S, 1975, *Pendapat Umum*, Cetakan Pertama, Bandung, Karya Nusantara.
- Syah, Sirikit, 1999, *Media Massa di Bawah Kapitalisme*, Cetakan I, Yogyakarta, Pustaka Pelajar Offset.
- Thompson, Denis F., diterjemahkan Benyamin Molan, 2000, *Etika Politik Pejabat Negara*, Cetakan I, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Tim Studi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, 1999, *Akuntabilitas*, Jakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, dkk, 2001, *Birokrasi dalam Polemik*, Cetakan I, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Toohey, Brian, 1998, *Public Accountability : Do We Need Regulation of De-regulation?*, (<http://www.wa.ipaa.org.au/papers/toohey.html>., diakses 20 Juli 2001).
- Wahyuni, Hermin Indah, 2001, *Televisi dan Intervensi Negara : Konteks Politik Kebijakan Publik Industri Penyiaran Televisi pada Era Orde Baru*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, Media Pressindo.
- Wallis, Rogers and Stanley Baran, 1990, *The Known World of Broadcast News : International News and The Electronic Media*, London and New York, Rotledge.
- Wamsley, Gary L., and Wolf, James F, ed, 1996, *Refounding Democratic Public Administration : Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, First Published, London, Sage Publications, Inc.